National Parole Board

1991-92 Estimates

Part III

Expenditure Plan

91-03439/

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1992-III-45
ISBN 0-660-56334-7

1991-92 Estimates

Part III

National Parole Board

Preface

This Expenditure Plan is designed to be used as a reference document. As such, it contains several levels of detail to respond to the various needs of its audience.

This Plan is divided into two sections. Section I presents an overview of the Program including a description, information on its background, objectives and planning perspective as well as performance information that forms the basis for the resources requested. Section II provides further information on costs and resources as well as special analyses that the reader may require to understand the Program more fully.

Section I is preceded by details of Spending Authorities from Part II of the Estimates and Volume II of the Public Accounts. This is to provide continuity with other Estimates documents and to help in assessing the Program's financial performance over the past year.

This document is designed to permit easy access to specific information that the reader may require. The table of contents provides a detailed guide to the contents of each section. In addition, references are made throughout the document to allow the reader to find more details on items of particular interest.

Table of Contents

Spending Authorities

A. Authorities for 1991-92 4
B. Use of 1989-90 Authorities 5

Section I
Program Overview

A. Plans for 1991-92
   1. Highlights 6
   2. Summary of Financial Requirements 6
B. Recent Performance
   1. Highlights 7
   2. Review of Financial Performance 8
C. Background
   1. Introduction 9
   2. Mandate 9
   3. Program Objective 9
   4. Program Description 9
   5. Program Organization for Delivery 11
D. Planning Perspective
   1. External Factors Influencing the Program 12
   2. Initiatives 16
   3. Update on Previously Reported Initiatives 16
E. Program Performance Information 18

Section II
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources
   1. Financial Requirements by Object 24
   2. Personnel Requirements 25
   3. Net Cost of Program 26
B. Index 27

Spending Authorities

A. Authorities for 1991-92 -- Part II of the Estimates

Financial Requirements by Authority

Vote	(thousands of dollars)	1991-92 Main Estimates	1990-91 Main Estimates
	National Parole Board		
20	Program expenditures	**20,539**	19,554
(S)	Contributions to employee benefit plans	**2,560**	2,416
	Total Agency	**23,099**	21,970

Votes- Wording and amounts

Vote	(dollars)	1991-92 Main Estimates
	National Parole Board	
20	National Parole Board-Program expenditures	**20,539,000**

Program by Activity

(thousands of dollars)	1991-92 Main Estimates				1990-91 Main Estimates
	Authorized person-years*	Budgetary Operating	Budgetary Capital	**Total**	
Parole Board Operations	284	23,070	29	**23,099**	21,970
1990-91 Authorized person-years	284				

* See Figure 11, page 25, for additional information on person-years.

B. Use of 1989-90 Authorities -- Volume II of the Public Accounts

Vote	(dollars)	Main Estimates	Total Available For Use	**Actual Use**
	National Parole Board			
20	Program expenditures	17,486,000	20,582,000	**20,436,012**
(S)	Contributions to employee benefit plans	2,129,000	2,129,000	**2,129,000**
	Total Program-Budgetary	19,615,000	22,711,000	**22,565,012**

Section I
Program Overview

A. Plans for 1991-92

1. Highlights

The National Parole Board has established the following major goals for 1991-92:

- to participate actively in the further development and implementation of proposals to improve the corrections and conditional release systems (see page 16);
- to make further improvements in the quality of conditional release decision-making (see page 16);
- to develop and implement systems required to supply information for program delivery and accountability (see page 17).

2. Summary of Financial Requirements

Figure 1: Financial Requirements

(thousands of dollars)	**Estimates 1991-92**	Forecast 1990-91	Change
Parole Board Operations	**23,099**	23,990	(891)
Person-years*:Controlled by TB	**284**	284	-
Other	**54**	54	-
	338	338	-

* See Figure 11, page 25, for additional information on person-years.

Explanation of Change: The decrease of 3.7% or $891,000 in the 1991-92 requirements over the 1990-91 forecast expenditures is due to the following:

- increases for higher salaries and wages and contributions to employee benefit plans — $1,072,000
- decrease for removal of Federal Sales Tax funding from existing reference levels. Reduction is necessary as a result of introduction of Goods and Services Tax. — ($133,000)
- additional resources to provide for an increase in the honorarium paid to community Board members — $69,000
- additional resources in 1991-92 for family violence initiative — $160,000

- additional resources to be provided in 1990-91 from Treasury Board Vote 5-Government Contingencies to cover cost of equal pay adjustments, salaries of Board members, costs of severance pay and separation payments ($2,125,000)
- resources saved in 1990-91 due to government restraint program implemented in November 1990 $270,000
- reduction due to requirement for cost of position reclassification and promotions to be absorbed within the budgets of departments ($204,000)

Explanation of 1990-91 Forecast: The 1990-91 forecast dated November 30, 1990 is 9.6% or $2,020,000 higher than the 1990-91 Main Estimates of $22.0 million. The difference is due to the following:

- Supplementary Estimates for additional resources to increase the honorarium paid to community Board members $165,000
- resources to be provided from Vote 5 to cover cost of equal pay adjustments for support staff, cost of increased salaries of Board members, costs of severance pay and separation payments $2,125,000
- resources saved in 1990-91 due to government restraint program implemented in November 1990 ($270,000)

B. Recent Performance

1. Highlights

The following represents significant achievements and changes in relation to previously reported plans, with particular attention to the Highlights in the 1989-90 Program Expenditure Plan.

Correctional Reform: In 1989-90 the Board participated actively on groups comprised of Ministry of the Solicitor General and Department of Justice officials developing proposals to improve the corrections and conditional release systems. The Board continued this involvement in 1990-91 (see page 16).

Quality Decision-Making: In 1989-90 the Board undertook a number of initiatives to further improve the quality of conditional release decision-making including revision of pre-release decision-making policies; initiation of monitoring of post-release decision-making policies; approval of a revised policy on recrediting of remission; completion of evaluations of the early review and detention provisions of the Parole Act in conjunction with the Correctional Service of Canada; and implementation of a case audit and inquiry process. Additional initiatives were undertaken in 1990-91 and others are planned for 1991-92 (see page 16).

Communications and Public Information: In 1989-90 the Board approved a communications policy and an accountability framework to guide the implementation of its previously approved communications strategy, and made improvements in its publications and media relations (see page 17).

Development of Accountability Framework: In 1989-90 a previously developed management framework was used to improve individual and corporate accountability and to guide other management improvement initiatives within the Board (see page 17).

2. Review of Financial Performance

Figure 2: 1989-90 Financial Performance

(thousands of dollars)	1989-90		
	Actual	Main Estimates	Change
Parole Board Operations	22,565	19,615	**2,950**
Person-years*:Controlled by TB	288	271	17
Other	54	50	4
	342	321	**21**

*See Figure 11, page 25, for additional information on person-years.

Explanation of Change: The 1989-90 expenditures were $2,950,000 (15.0%) higher than the Main Estimates. This was due to the following offsetting factors:

- additional resources were provided through Supplementary Estimates for workload increases in conditional release decision-making (17 staff person-years under Treasury Board control and the equivalent of 4 person-years for Board members which are not controlled by Treasury Board). Resources were required for relocation, capital acquisitions, Board member decision-making, staff to support Board members at hearings and staff to improve quality control and perform managerial functions. $1,396,000

- additional resources were provided from Treasury Board Vote 5-Government Contingencies to cover additional costs of salary agreements signed in fiscal year 1989-90. Resources were also approved for increased costs of severance pay and separation payments in 1989-90, and increases in salaries for regular and temporary Board members during 1989-90. $1,700,000

- under utilization of resources in operations (salaries and other operating costs) ($146,000)

C. Background

1. Introduction

The National Parole Board is one component of the Canadian criminal justice system. This system, whose aim is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society, is made up of several closely inter-related components including the body of criminal law, the judiciary and legal profession, the law enforcement agencies, the correctional services, private agencies and the voluntary sector. Jurisdiction over these components is shared by all orders of government.

At the federal level, the National Parole Board is a component of the Ministry of the Solicitor General which also encompasses the Ministry Secretariat, the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service, the Correctional Service of Canada, the Office of the Correctional Investigator, the External Review Committee and Public Complaints Commission for the Royal Canadian Mounted Police and the Office of the Inspector General for the Canadian Security Intelligence Service.

2. Mandate

The powers of the National Parole Board are derived from the Parole Act and its Regulations for parole matters, and the Criminal Records Act for clemency matters. Other statutes that confer jurisdiction on the National Parole Board are the Penitentiary Act for temporary absence, the Prisons and Reformatories Act, and the Criminal Code of Canada.

In addition to exercising exclusive authority over conditional release for federal inmates, the National Parole Board exercises equivalent jurisdiction in respect of inmates in provincial and territorial institutions in provinces and territories without their own parole boards. (Federal inmates are those inmates serving a sentence of two years or more, whereas provincial and territorial inmates are those serving a sentence of less than two years.) Provincial boards exist only in Quebec, Ontario, and British Columbia. The National Parole Board therefore has jurisdiction over the granting of conditional release to provincial and territorial inmates in the seven remaining provinces and in the two territories.

3. Program Objective

To exercise statutory and regulatory powers to grant and to control the conditional release of persons undergoing sentences of imprisonment and to make recommendations for pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy.

4. Program Description

In accordance with the provisions of the Parole Act and other relevant statutes the National Parole Board is an independent administrative body which grants, denies and controls the conditional release of inmates of federal penitentiaries and recommends the exercise of the Royal Prerogative of Mercy and the granting of pardons. In addition, the National Parole Board exercises the same powers and responsibilities with the exception of the granting of temporary absences for provincial and territorial inmates in provinces and territories without their own parole boards.

There are four types of conditional release available to federal inmates. Of these, there are three types of conditional release for which the Board has absolute discretion to grant, deny or revoke for federal inmates under its jurisdiction: unescorted temporary absence, day parole, and full parole. The fourth type of conditional release, mandatory supervision, is not discretionary and is largely determined by an inmate's earned remission credits. The Board is also involved in recommending or approving some escorted temporary absences for federal inmates serving life or indeterminate sentences. Provincial and territorial inmates are not subject to mandatory supervision and the Board is not responsible for temporary absences for them.

Each of the four types of conditional release is described below.

Temporary Absence: is a discretionary occasional release from the institution for humanitarian or medical reasons. A temporary absence might be granted for such reasons as provision of special medical care, attendance at funeral services or for interviews with possible employers.

Day Parole: is a form of discretionary conditional release designed to assist an individual in the preparation for full parole or mandatory supervision. It also serves as a valuable testing mechanism to determine an individual's readiness for such releases. Day parole is usually granted for a specific purpose such as work projects, special education, or medical treatment for a limited period of time and requires regular return to an institution or halfway house.

Full Parole: is a form of discretionary conditional release which allows an individual to complete the sentence of the court in the community provided a number of conditions on his/her freedom and behaviour are satisfied and the requirement to report regularly to a parole officer and the police is fulfilled.

According to the Parole Act, the above types of conditional release may be granted when:

- the requirement of the law or regulation as to the minimum time that must be served in an institution before becoming eligible has been met;
- the release of the inmate would not constitute an undue risk to society;
- in the case of full parole, the inmate has derived maximum benefit from imprisonment; and
- the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant.

The decision-making process for granting the above types of conditional release begins with a study of the inmate's case. This includes an examination of the inmate's criminal record and various institutional reports. Once this investigation is completed, the Board begins its review, which generally includes a hearing attended by Board members and the inmate. The review is guided by the Board's decision-making policies which focus on the potential risk to the public should the offender be released. Prior to the hearing the inmate is provided with relevant information that the Board will consider in reaching its decision. At the hearing, the Board advises the inmate of any new information that was not previously shared with the inmate. Upon completion of the review, the Board members vote on the case. If the Board has decided to grant parole, the inmate is subject to supervision. Specific conditions of release must be satisfied. If these conditions are not met, the Board may suspend or revoke conditional release.

Mandatory Supervision: is the fourth kind of conditional release. The majority of penitentiary inmates who are not released on parole are entitled by law to serve in the community, under mandatory supervision, the time which has been credited to them in the form of earned remission. The system of earned remission, which is based on the inmate's institutional performance, enables an inmate to earn time off the incarcerated portion of his/her sentence, up to a total of one-third of the sentence. Unlike parole, which is a discretionary decision of the Board, release under mandatory supervision is normally determined by the amount of the inmate's earned remission credits. The National Parole Board, however, was given the authority in 1986 by Parliament, through the inclusion of the detention provisions in the Parole Act, to delay the release of certain violent offenders on mandatory supervision or to prescribe conditions which must be met before their release may take place. The Board also has the authority in all mandatory supervision releases to set the conditions of release and to return individuals to prison for the remainder of their sentence if the conditions of release are violated or likely to be violated.

Clemency and Pardons: In Canada there are provisions for executive clemency through the Criminal Records Act, the Royal Prerogative of Mercy and the Criminal Code.

A pardon under the Criminal Records Act is a formal attempt to remove the stigma for people who have been found guilty of an offence under federal law and who, having satisfied the sentence imposed and a specified waiting period, have subsequently shown themselves to be responsible citizens. Upon receipt of an application for pardon and after determining that the individual has satisfied both the sentence imposed and the compulsory waiting period prior to eligibility, the Board refers applications to the R.C.M.P. to undertake an investigation. Following receipt of the results of the investigation the Board studies the case and recommends to the Solicitor General whether a pardon should be granted. Where the Board's recommendation is positive the Solicitor General refers the case to the Governor in Council for decision. The applicant is informed of the decision and in cases where a pardon is granted any record of a conviction held by the R.C.M.P. or any other federal department or agency must be kept separate and apart from other criminal records, and any information about the criminal record may only be disclosed in exceptional circumstances by the Solicitor General. Any pardon granted may be subsequently revoked for reasons such as a new conviction or an inaccurate or false statement made at the time of application for the pardon.

The clemency provisions of the Royal Prerogative of Mercy and those contained in the Criminal Code are used in very exceptional circumstances, and where no other remedy exists in law to reduce exceptional negative effects of criminal sanctions. Applications for clemency are forwarded to the Board and an investigation, review and decision-making process is followed similar to that described above for a pardon under the Criminal Records Act.

5. Program Organization for Delivery

Activity Structure: The National Parole Board has identified one activity, Parole Board Operations, to describe its Program. The Parole Board Operations Activity also involves the development of policies and procedures relating to the decision-making and recommendation responsibilities and all administrative support including policy, planning, research, case management, communications, finance, administration, and personnel.

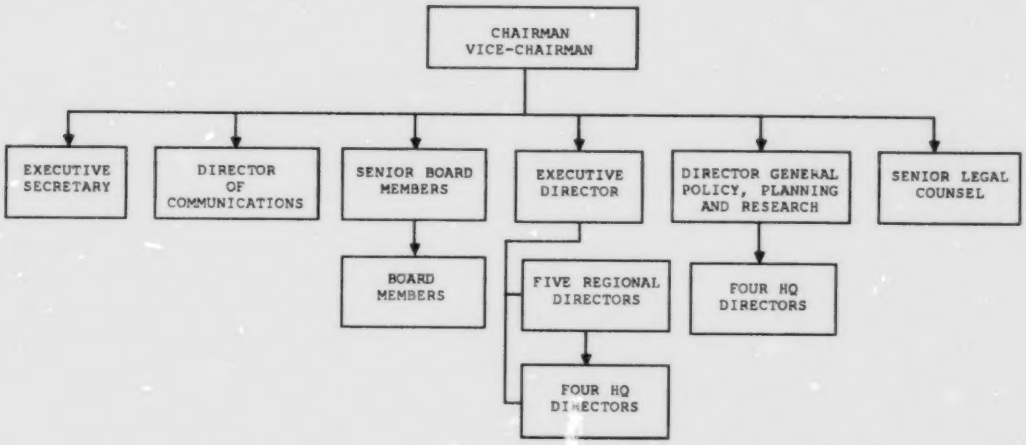
Organization Structure: The National Parole Board has its headquarters in Ottawa. There are five regional offices (Moncton, Montreal, Kingston, Saskatoon, and Abbotsford).

The Chairman is the Chief Executive Officer and is responsible for all matters relating to the National Parole Board. Although the Chairman reports to the Solicitor General, the National Parole Board is independent of outside control in the exercise of its decision-making power except for the ultimate control of Parliament through legislation.

The Chairman and Vice-Chairman are supported directly in overseeing the operations of the Board by an Executive Director, an Executive Secretary, a Director General Policy, Planning and Research, legal counsel from the Department of Justice and a Director of Communications. Board members, located at each of the five regional offices and in the Headquarters Appeal Division, are coordinated by a Senior Board member who reports to the Chairman. The operational services required to support the programs of the Board are the responsibility of Regional Directors, and the Directors of Finance and Administration, Human Resource Services, Clemency and Pardons and Corporate Planning and Operations. These positions report to the Executive Director who is the chief operating officer of the Board. Strategic planning, policy development, research, evaluation, audit and information systems services are the responsibility of four Directors reporting to the Director General Policy, Planning and Research. The Board's organizational structure was revised in 1987, 1988 and 1989 to improve the quality and efficiency of support to Board member decision-making. The majority of the revised organizational structure has been finalized with a small number of positions remaining to be staffed in 1991. Figure 3 displays the organization of the National Parole Board.

The National Parole Board itself comprises up to 36 full time members appointed for a period of up to 10 years by the Governor in Council upon the recommendation of the Solicitor General and temporary members appointed in the same manner for a period of up to three years to assist the Board in dealing with its workload. In addition, representatives in each of the five regions (community Board members) are designated to act as Board members when release is being considered for inmates serving sentences of life imprisonment or a sentence of an indeterminate period.

Figure 3: Organization Structure



D. Planning Perspective

1. External Factors Influencing the Program

The National Parole Board has identified within the environment a number of factors which will continue to significantly impact upon its operations in the near future.

Economic Climate: It appears likely that government-wide fiscal restraint will continue for the foreseeable future. This factor will have an increasingly significant impact upon the Board. A relatively small organization such as the Board has limited flexibility to modify its operations to the extent necessary to cope with the increasing volume and complexity of work within available resources. As an increasing proportion of the total available resources are utilized for ongoing operations, fewer resources will be available to undertake improvements in program delivery. It will be necessary to continue ensuring that all resources are utilized as efficiently and effectively as possible.

Social Climate: The Board continues to operate in a very volatile public environment. The release in July, 1990 of the Consultation Paper on sentencing, sentence administration and conditional release reforms, entitled "Directions For Reform", has focused public attention on criminal justice and the role of conditional release; follow-up to this initiative is expected to maintain this higher profile. It is expected that early in 1991 there will be another major Coroner's inquest which will involve many aspects of the criminal justice system. It is also expected that there will be continuing public concerns about the ability of the criminal justice institutions to respond appropriately to special interest individuals, groups or organizations such as aboriginal and female offenders, as well as to diverse multicultural groups and victims. The Charter of Rights and Freedoms and the duty to act fairly will continue to impact upon the criminal justice system in general, and the Board in particular, and will increase pressures on the system to be more equitable, fair and open. The above issues and demands, as well

as the public fear of violent crime, and desire for reform create a very dynamic and challenging environment for the National Parole Board and other components of the criminal justice system. These factors reinforce the importance of the Board continuing to ensure that its objectives are clearly stated and communicated as part of an effective public information program, and of the Board continuing to ensure that the conditional release program remains effective in contributing to the long-term protection of society.

Offender Population Forecasts: The decision-making workload of the National Parole Board is largely determined by the size of the federal inmate population, and in particular, the number and nature of individuals within that population eligible for release consideration. The Correctional Service of Canada's 1990-91 offender population forecast indicates the likelihood of continuing increases in the offender population through to at least 1994 as illustrated in Figure 4. An increase in the projected number of individuals within that population eligible for full parole release is also illustrated in Figure 4. Historical data indicate that approximately 70% of the federal inmate population is eligible for full parole release consideration in any fiscal year. Close to 50% of the total federal inmate population is automatically reviewed by the Board for full parole each year. The remaining 20% of eligible inmates are reviewed upon receipt of an inmate application for parole. A further source of decision-making workload derives from the decision to detain or impose special conditions for those inmates about to be released on mandatory supervision. From the period of July 25, 1986 when the detention provisions of the Parole Act came into effect until March 31, 1990 the National Parole Board regional offices made 707 decisions related to cases referred for possible detention. Of these, there were 352 decisions to detain offenders in custody while the remainder were decisions to release subject to various conditions. Many of the federal offenders who are not eligible for full parole in a given year are reviewed by the Board for temporary absence or day parole. Under the provisions of 1986 amendments to the Parole Act, the Board now also automatically reviews the cases of all federal inmates at their eligibility date for day parole unless the inmate waives the right to this review.

Figure 4 provides a projection of the federal pre-release decision-making workload (decisions made on an inmate's case while on the count of an institution) of the Board. It is expected that these decisions will increase proportionately with any increases in the inmate population.

The National Parole Board also makes release decisions in the cases of inmates serving sentences in provincial and territorial institutions in those provinces and territories without local parole boards. In 1989-90, the National Parole Board made 2,696 pre-release decisions on provincial and territorial cases. Although complete information is not available regarding the numbers of provincial and territorial inmates due to the lack of comparable information from all authorities, it is expected that this inmate population will also continue to increase resulting in additional workload for the National Parole Board. The Board now provides hearings to these inmates, rather than an in office review of file material, to ensure compliance with Section 15 of the Charter of Rights and Freedoms. The provision of hearings in these cases has significant workload and resource implications for the Board. The percentage of provincial full parole decisions made in panel hearings has increased from 27% in 1987 to 63% in 1989-90.

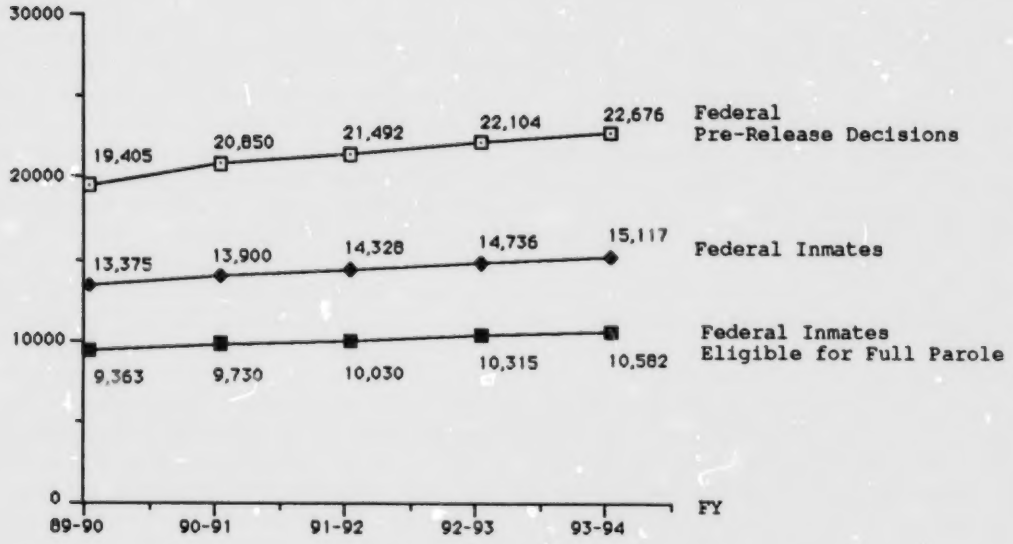
In addition to the incarcerated inmate population, the National Parole Board renders decisions on those offenders under supervision in the community on full parole or mandatory supervision. Figure 5 provides information regarding the combined federal, provincial and territorial full parole population and the federal mandatory supervision population, as well as National Parole Board decisions related to this population. The number of post-release decisions in 1989-90 was higher than projected. This increase is mainly due to an unusually high number of decisions to modify the release conditions. The Board is currently reviewing the nature and extent of the use of special conditions to determine whether all conditions are necessary to assist in managing risk in the community. If the increase in post-release decisions continues the projections for future years will be modified. The offender population in the community is expected to increase gradually over the next several years.

The Appeal Division of the Board which is located in Ottawa is responsible for re-examining, upon application by an inmate, certain negative decisions made by Board members in the regions. During

1989-90 there were 1,226 requests for re-examination, compared to 1,216 and 1,254 in 1987-88 and 1988-89 respectively. Although the number of requests for re-examination has remained stable, the amount of time required for review and decision-making has increased due to the complexity of the cases and the fundamental issues raised, often by lawyers representing inmates. An evaluation of the appeal program (see page 23) scheduled for completion in 1991 may result in modifications to the program.

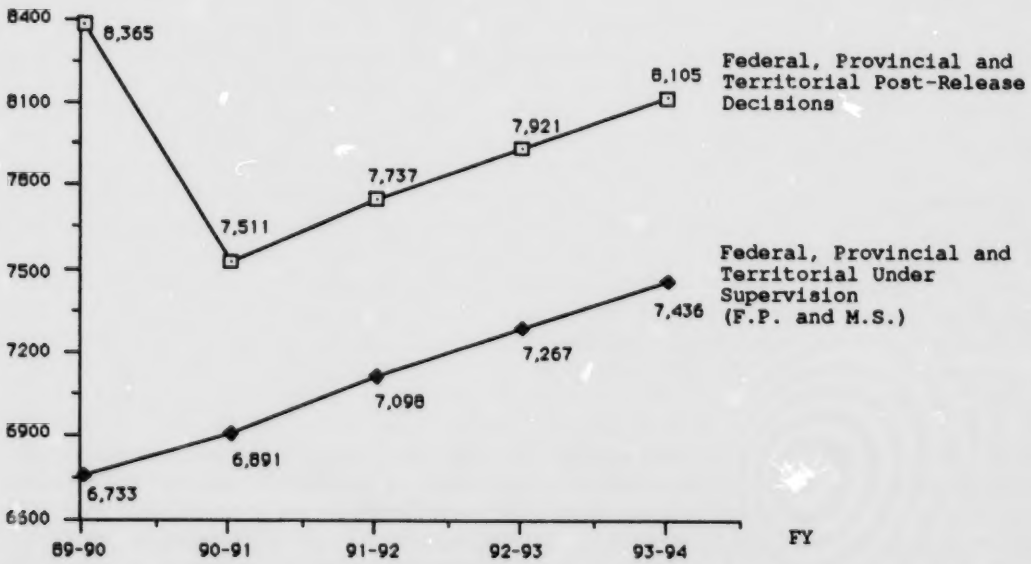
Information regarding the Board's increasing clemency and pardons workload and the Board's efforts to deal with it is included in a subsequent section (see page 22).

Figure 4: Federal Inmates, Federal Inmates Eligible for Full Parole and National Parole Board Federal Pre-Release Decisions - Forecasts, 1989-94*



* 1989-90 - Actual Figure

Figure 5: Federal, Provincial and Territorial Cases Under Supervision and National Parole Board Federal, Provincial and Territorial Post-Release Decisions - Forecasts, 1989-94*



* 1989-90 - Actual Figure

2. Initiatives

During 1990-91 the Board made substantial progress in relation to its long-term objectives; these long-term objectives and the progress made in 1990-91 in support of them, are outlined below.

In light of the continuing need to control expenditures and the Board's current resource situation, the Board will not be able to undertake new initiatives with significant resource implications during 1991-92. The Board will therefore continue to focus on meeting its ongoing responsibilities and carry on initiatives already under way. In addition, the Board will pursue other related initiatives to contribute to its core strategic objective of improving the quality of conditional-release decision-making; underlying themes will continue to be increasing accountability, professionalism, openness, partnership with others in the criminal justice system and the community, and sensitivity and respect in the Board's dealings with all those affected by its decisions and processes.

3. Update on Previously Reported Initiatives

Correctional Reform: - 1987-88 Initiative - The Board reported in its two previous Expenditure Plans that a major opportunity existed for improvement of the criminal justice system, most particularly corrections and conditional release, through the coordinated follow-up to a number of initiatives which reviewed or questioned the role of conditional release. In 1990-91 the Board continued to work with others in the Ministry of the Solicitor General and the Department of Justice in developing proposals to improve the corrections and conditional release systems. This work culminated in July, 1990 with the release by the Solicitor General and the Minister of Justice of a consultation package, entitled "Directions For Reform", which contains a wide range of proposed reforms to improve sentencing, corrections and conditional release. The Board has been actively involved in consultations on these proposed reforms.

Throughout the remainder of 1990-91 and into 1991-92 the Board will be involved in any initiatives to revise these proposals and develop proposed legislative revisions. Any revised legislation could potentially have a significant impact on the Board's operations; the current consultation package contains many proposed improvements to the conditional release system which are consistent with and supportive of the strategic themes outlined above which guide the Board's long-term objectives.

Quality Decision Making: - 1988-89 Initiative - As indicated above and in previous Expenditure Plans the Board's core strategic objective remains its continuing efforts to further improve the quality of conditional release decision-making. The Board's initiatives in support of this objective in 1990-91 included the staffing and training of hearing assistants in all regions; follow-up to the evaluations of the early review and detention provisions of the Parole Act; development, approval and implementation of a revised detention decision-making policy; drafting of a strategic plan for Board member training and development; a comprehensive review of the role of hearings in Board decision-making; the partial development of a multicultural strategy for the Board; conduct of a study on the use and wording of special conditions; completion of a discussion paper and consultation on the relationship between victims and the National Parole Board; and improvements in the delivery of the conditional release program in conjunction with the Correctional Service of Canada. Evaluations of the pre-release decision-making policies and the appeal program, which were delayed due to resource shortages, will be completed in 1991.

In addition, in 1991-92 the Board will, within the resources available, improve the training provided to Board members; complete a review and possible revision of the Board's mission; begin revising the Board's policy manual; follow-up as required to the Parliamentary review of the detention provisions of the Parole Act; review the impact of hearing assistants; monitor the use of post-release decision-making policies; follow-up to studies on the role of hearings and the use and wording of special conditions;

revise the Board's policy with respect to victims; and continue development and implementation of the Board's multicultural strategy. The majority of the above initiatives will be undertaken in consultation with the Correctional Service of Canada and others, including the Ministry Secretariat.

Communications and Public Information: - 1988-89 Initiative - Another of the Board's long-term objectives is to increase public knowledge and understanding of the conditional release program and dispel some of the myths regarding its operation and effectiveness. During 1990-91 the Board continued to implement its long-term communications strategy. Although some previously planned initiatives for 1990-91 were deferred due to resource reductions the Board was able to undertake a number of initiatives including further improvements in its publications and media relations programs; staffing of a position with major responsibility for communications and public information in each of the Board's regional offices; provision of media relations training for Board spokespersons; and undertaking a number of joint initiatives with other communications staff within the Ministry.

Although further improvements in the communications support for the Board's programs remain a high priority these initiatives will form a part of the Board's ongoing communications and public information program; therefore, for the purposes of reporting in the Expenditure Plan, this initiative is considered to be complete.

Development of Accountability Framework: - 1987-88 Initiative - As indicated in the 1990-91 Expenditure Plan the Board has developed a management framework to assist in overall management improvement, and more specifically to improve individual and corporate accountability. In 1990-91 the Board saw a need to clarify the concept of accountability within the organization and to relate it directly to the Board's mission. This was seen to be necessary before the Board revised its current Operational Plan Framework and proceeded further with the Increased Ministerial Authority and Accountability (I.M.A.A.) initiative. A document was therefore developed and distributed to all Board members and staff to relate the management framework and principles of accountability to the mission. This document and the extensive consultations which followed have served to further increase the understanding, importance and acceptance of accountability throughout the Board.

Many of the themes in the management framework and mission are consistent with and supportive of the themes in the Public Service 2000 initiative. In conjunction with broad consultation across the Board on Public Service 2000 the Board has further emphasized the concept of accountability. The Board is in the process of reviewing the current delegation of authority for human and financial resource management and operations to ensure that authority is delegated within the organization to the maximum extent which is appropriate.

The initiatives referred to above will put the Board in a better position to complete a revision to its Operational Plan Framework and to determine what further consideration should be given to requesting further authorities under the I.M.A.A. initiative. The Board expects to be able to finalize revisions to its Operational Plan Framework by the end of 1990-91.

Development of Improved Information Management Strategies: - 1988-89 Initiative - One of the integral components of the Board's initiatives to improve management and accountability continues to be the availability of relevant, accurate and timely information to support decision-making and to ensure responsible program delivery. The Board has therefore begun to develop a long range information plan to guide the further development of the Board's information management development over the next several years. In 1990-91 the Board also continued the identification and revision of its information requirements. These identified information requirements will be used to assist in the further identification of the Board's future systems needs. The major component of the Board's long range information plan in 1990-91 continued to be the joint development and implementation with the Correctional Service of Canada of the automated Offender Management System (O.M.S.) through which offender information will be electronically transferred between the two agencies; it was determined in 1990-91 that a regional case records management system could be developed as a component of O.M.S. rather than developing a separate system for this purpose.

The Board's ability to contribute to the joint development and implementation of O.M.S. as well as undertake other systems work has been severely restricted due to the limited resources available within the Board for these activities. In 1991-92 the Board will finalize its information management plan which will outline the current situation within the Board with respect to automated systems as well as proposed system development initiatives and costs over the next several years. The Board's ability to implement the various components of its information plan will be largely dependent upon the resources which will be available. The major activity in 1991-92 will be the implementation of O.M.S. with the Correctional Service of Canada. It is expected that when implemented this system will have many benefits for both agencies.

E. Program Performance Information

Criteria for measuring the efficiency and effectiveness of the National Parole Board's Program must be related to its mandate and objectives: **Conditional Release** - to review cases and render conditional release decisions on a timely basis in accordance with statutory requirements and the reduction of risk to society; **Clemency and Criminal Records** - to review applications and make recommendations on a timely basis with respect to the granting of pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy; and **Policy and Corporate Management** - to analyse and articulate conditional release decision-making policy and to efficiently manage the National Parole Board.

The articulation of results and performance standards in these three areas emphasizes the major responsibilities of the Board, the broad areas within which resources are allocated and within which results are anticipated.

The Board has adopted a number of measures of efficiency in each of the three key result areas. A sample of these performance indicators is provided below for a three year period.

Figure 6: Performance Indicators, 1987-88 to 1989-90*

	1987-88	1988-89	1989-90
Conditional Release:			
• Expenditure per release decision	$289	$310	$347
• Expenditure per control decision	$283	$310	$348
Clemency and Criminal Records:			
• Expenditure per notification of decision	$140	$115	$128
Policy and Corporate Management:			
• Expenditure as a percentage of total NPB expenditure	16%	13%	12%

* Constant (1982-83) dollars used for financial calculations. Inflation factor (1983-84-5.2%, 1984-85-4%, 1985-86-3.9%, 1986-87-4.5%, 1987-88-3.6%, 1988-89-4.6%, 1989-90-4.1%; Source-Statistics Canada, Consumer Price Index).

The major contributing factor in the increase in expenditures for conditional release decisions

continues to be the significant increase in the number of panel hearings at locations remote from the Board's regional offices as a result of the addition of detention and early review provisions to the Parole Act and the provision of panel hearings to provincial and territorial offenders. The reductions in the percentage of total resources used for policy and corporate management reflect the increasing proportion of its resources that the Board must devote to its ongoing operations.

Due to the evolving nature of the Board's responsibilities and operating procedure as a result of factors such as legislative change, litigation and decision policies, it is difficult to forecast efficiency levels for future years.

Effectiveness information related to each of the three result areas is included below.

Conditional Release: Social science and criminological research have developed many methods for measuring various aspects of conditional release success. There is, however, no consensus as to what success is or what constitutes a valid and reliable measure of success.

It is generally held that early release from prison has at least the direct effect of reducing the potentially debilitating effects of incarceration while assisting in the reintegration of an offender into the community resulting in a significant contribution to public safety.

Revocation and recidivism rates as currently measured are a function of many interrelated factors, only a proportion of which can be affected by National Parole Board policy or operational procedures. Revocation rates reflect the number of offenders returned to prison by a decision of the National Parole Board either as a result of a breach (including conviction for a new offence) or as an act designed to prevent a breach of conditions of release while under supervision. Recidivism rates reflect those individuals who are revoked as well as individuals who are returned to prison for commission of a new offence after warrant expiry date. While paroling authorities must be sensitive to gross changes in these rates they must be considered imperfect performance indicators.

Figures 7 and 8 display the outcome of federal full parole and mandatory supervision releases from 1981-82 to 1985-86 based on the study of the status as of March 31, 1990 of all those offenders released between 1981-82 and 1985-86. Past studies have shown that a four to five year follow up is sufficient to demonstrate revocation and recidivism patterns. It should be noted that a small percentage of those offenders released between 1981 and 1986 remain under supervision. Some of these offenders were revoked or recidivated in the past year, therefore, there are slight increases in the recidivism and revocation rates which were reported in the 1990-91 Expenditure Plan. It should also be noted that the accuracy of the data used to calculate these rates is monitored on an ongoing basis and changes in the data may have a slight impact on data previously reported.

Figure 7: Revocation Rates 1981-82 to 1985-86 Actuals

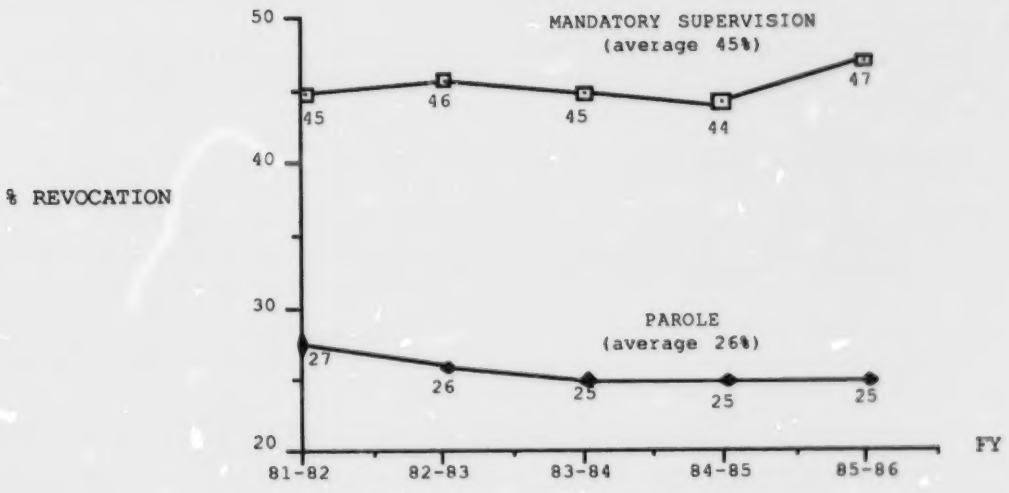
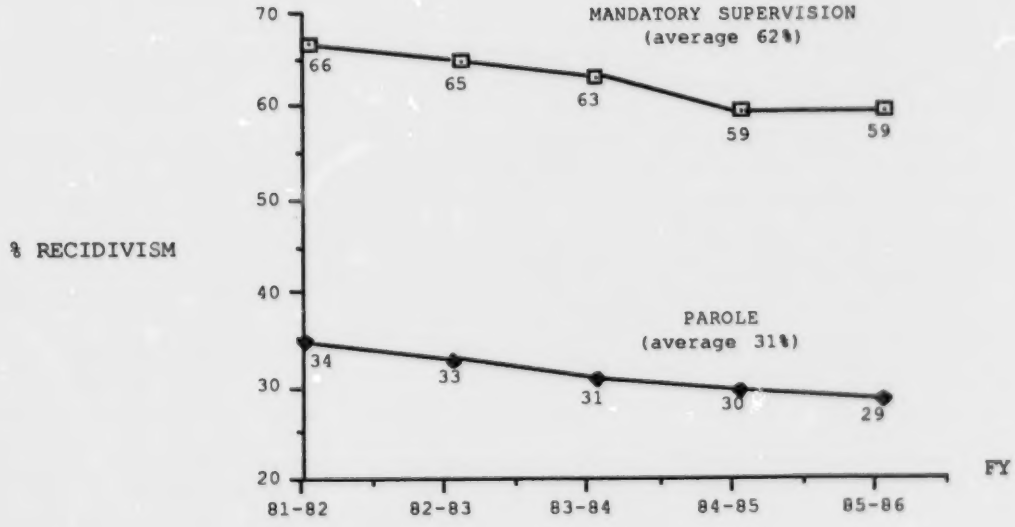


Figure 8: Recidivism Rates 1981-82 to 1985-86 Actuals



An important measure of the National Parole Board's operational effectiveness is its ability to comply with the statutory requirements of the relevant legislation and to meet on a timely basis the procedural safeguards provided.

Figure 9 provides data with respect to compliance for a three year period.

Figure 9: Compliance with Statutory Requirements, 1987-88 to 1989-90

Regulation		Percentage of Compliance 87-88	88-89	89-90
1.	Holding of panel hearings/review prior to parole eligibility date (Section 14 and subsection 15(1))	99.8%	99.4%	99.3%
2.	Written reasons for negative parole decision within 15 days of the decision (Subsection 19(2))	93.3%	95%	92.7%
3.	Ensuring legal requirement to give 14 days notice of the post-suspension hearing is given when a hearing is requested (Paragraph 20(2)(b))	100%	100%	100%
4.	Sending of written notification of parole eligibility date to federal inmates within six months of admission (Section 13)	100%	100%	100%

The slightly less than 100% compliance in conducting a panel hearing prior to parole eligibility date is largely due to factors beyond the National Parole Board's control, such as inmate transfers and the reduction of sentence length upon appeal. The less than 100% compliance with the requirement to provide written reasons for negative parole decisions within 15 days is due to workload pressures within the Board's regional offices. The Board's decision policies have resulted in more comprehensive decision documentation which must in some cases be clarified with Board members prior to distribution. The extensive use of temporary Board members who are often not in the office has lengthened this follow-up process. The Board is taking steps to improve the efficiency of the notification process.

Clemency and Criminal Records: Through the review of appropriate information and the weighing of significant factors the Board formulates recommendations to Cabinet for the granting of pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy. The Board is required by the Parole Act and the Criminal Records Act to undertake such reviews upon receipt of applications and to formulate recommendations. An indicator of the Board's effectiveness in this area is the average time involved in processing applications.

It should be noted that approximately 60% of the processing time is consumed in the completion of components of the process, including police inquiries, which fall outside the control of the National Parole Board. The average processing time for Level 1 cases (75% of all cases) has varied significantly over the past few years. In 1985-86, 1986-87 and 1987-88 the average processing time for these cases was 14.09, 9.11 and 3.1 months respectively. These reductions in processing time were the result of refinements in the clemency process and increased cooperation within the criminal justice community. In 1988-89 and 1989-90 the average processing time increased to 6.79 and 12.69 months

respectively. These increases were due to the large increase in the number of applications; it is felt that the increase in applications has resulted largely because of factors such as the public's increased knowledge of the program, and the requirements of some employers (e.g. some provincial and municipal governments) for their employees with criminal records to apply for a pardon. The number of applications has increased dramatically from 11,227 in 1985 to 23,843 in 1989-90. There are currently substantially more applications in various stages of the process than there have been in previous years and the number of applications being received continues to increase. As a short term measure to reduce some of the backlog in cases the Board recently redeployed a number of headquarters staff on a part time basis to assist with the processing of pardon cases. Through the use of the "most efficient organization" methodology the Board is attempting to find further efficiencies to assist in dealing with the workload increases. If it is not possible to find significant new efficiencies and no further resources are available it is expected that the processing time will continue to increase. Follow-up to the "most efficient organization" study will be reported in a subsequent Expenditure Plan.

Policy and Corporate Management: The National Parole Board is required to efficiently administer the Parole Act with major emphasis upon the continuing viability of the program in terms of the integrity, quality and independence of its decision-making. The National Parole Board will systematically review its programs to assess the extent to which objectives are being met and to assess the adequacy of related policies and procedures. The articulation of findings, their analysis, and development of appropriate implementation strategies should be regarded as indicators of the Board's effectiveness in this area.

In 1989-90 an evaluation of the detention provisions of the Parole Act was jointly completed by the National Parole Board and the Correctional Service of Canada. The primary objective of the evaluation was to gather information on the implementation and effectiveness of these provisions to support the Parliamentary Review of detention which began in October, 1990. This evaluation was provided to the Parliamentary Committee and it was used by the Board to develop its detention decision-making policy. Follow-up action on this evaluation is complete.

As indicated in the 1990-91 Expenditure Plan an evaluation of the automatic day parole review provisions of the Parole Act was jointly completed in 1989 by the National Parole Board and the Correctional Service of Canada. This evaluation identified difficulties being experienced in some cases in meeting the requirements of the legislation due to the short period of time available between the sentencing date and the day parole review date in the case of those offenders serving short sentences. The Correctional Service of Canada and the National Parole Board have worked closely together to address all areas identified in the evaluation as requiring improvement. The information required for decision-making in these cases, the process to obtain and prepare this information and the processes of scheduling and review of these cases have been streamlined to the extent possible. Additional resources have also been devoted by the two agencies to the preparation and review of cases at the day parole eligibility date. The results of this evaluation were also used as input to the development of proposals to modify the day parole eligibility and review requirements which were included in the "Directions For Reform" consultation package released by the Solicitor General and the Minister of Justice in July, 1990.

In previous Expenditure Plans the Board reported on monitoring and evaluation initiatives which were completed or planned in relation to the decision-making policies of the Board. By the end of 1990-91 the Board will develop an evaluation framework which will guide the review and assessment of the effectiveness of the Board's pre-release, post-release and detention decision-making policies. An evaluation of the Board's pre-release decision-making policies, initially planned for completion in 1990-91, has been delayed due to the unavailability of resources and is now planned for completion in 1991-92; monitoring of the post-release decision-making policies will also be undertaken in 1991-92. An evaluation of the post-release policies and monitoring of detention policies are planned for 1992-93, with an evaluation of detention policies planned for 1993-94.

The Board completed an evaluation assessment of its appeal program in 1990; the completion of the appeal program evaluation has been replanned from 1990 to 1991 due to the unavailability of resources.

As indicated in previous Expenditure Plans there is a high rate of incarceration and a relatively low parole grant rate for aboriginal offenders. The Board participated on an Interdepartmental Working Group which reported to the Solicitor General in 1988 regarding means to more effectively meet the needs of aboriginal offenders. Since the acceptance of the report the Board has been following up on the report's recommendations in conjunction with Ministry agencies and aboriginal groups. Board initiatives aimed at more effectively meeting the needs of aboriginal offenders have included cross-cultural and other workshops on aboriginal issues for Board members and staff; development of a video to explain conditional release to an aboriginal audience as well as other preliminary work to make the Board's communications program more relevant for aboriginal people; increased communication and joint initiatives with Native elders and offenders; and review of existing and proposed Board policies. Since the report was completed there has been a significant increase in the number of aboriginal people appointed as Board members; the Board is also currently considering aboriginal candidates for two of its hearing assistant positions. These and other initiatives will continue as part of the Board's continuing efforts to meet the needs of all its clients.

Section II
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources

1. Financial Requirements by Object

National Parole Board financial requirements by object are presented in Figure 10.

Figure 10: Details of Financial Requirements by Object

(thousands of dollars)	**Estimates 1991-92**	Forecast 1990-91	Actual 1989-90
Personnel			
Salaries and wages	**16,515**	17,574	16,300
Contributions to employee benefit plans	**2,560**	2,416	2,129
Other personnel costs	**15**	30	44
	19,090	20,020	18,473
Goods and services			
Transportation and communications	**2,316**	2,355	2,323
Information	**280**	240	267
Professional and special services	**920**	840	676
Rentals	**52**	60	52
Purchased repairs and upkeep	**140**	150	191
Materials, utilities and supplies	**270**	270	275
Other subsidies and payments	**2**	5	7
	3,980	3,920	3,791
Total operating	**23,070**	23,940	22,264
Capital	**29**	50	301
Total expenditures	**23,099**	23,990*	22,565

* Forecast date - November 30, 1990

2. Personnel Requirements

The National Parole Board is a labour intensive organization, with personnel costs (including statutory contributions to employee benefit plans) constituting 82% of total operating costs.

Figure 11: Details of Personnel Requirements

	Person-Years* Controlled by Treasury Board				
	Estimates 91-92	Forecast 90-91	Actual 89-90	Current Salary Range	1991-92 Average Salary Provision
Executives	13	9	9	61,500-138,300	75,479
Scientific and Professional	2	1	1	17,478-120,100	66,115
Administrative and Foreign Service	119	118	119	14,810-73,032	44,166
Technical	1	2	2	13,679-78,000	-
Administrative Support	148	153	156	16,163-47,383	26,411
Operational	1	1	1	16,989-59,009	-
	284	284	288		

	Other Person-Years*				
	Estimates 91-92	Forecast 90-91	Actual 89-90	Current Salary Range	1991-92 Average Salary Provision
Board Members	54	54	54	44,300-165,500	103,153

***Person-Years** - refers to the employment of one person for one full year or the equivalent thereof (for example, the employment of three persons for four months each). A person-year may consist of regular time personnel (whether in Canada or abroad), continuing and non-continuing, full-time or part-time, seasonal, term or casual employees, and other types of employees.

Controlled person-years are those subject to the control of the Treasury Board. With some exceptions, the Treasury Board directly controls the person-years of departments and agencies listed in the Schedule I, Parts I and II, of the Public Service Staff Relations Act. The Treasury Board does not control person-years related to Ministers' staff appointed pursuant to Section 39 of the Public Service Employment Act and all appointments pursuant to an Order in Council. Also, the person-years of some departments and agencies may be excluded from Treasury Board control. Controlled person-years are referred to as "authorised" person-years in Part II of the Estimates.

Other person-years are those not subject to Treasury Board control but disclosed in Part III of the Estimates, on a comparative basis with previous years, in support of the personnel expenditure requirements specified in the Estimates.

Note: The person-year columns display the forecast distribution of the controlled and other person-years for the Program by group. The current salary range column shows the salary ranges by occupational group at October 1, 1990. The average salary column reflects the estimated base salary costs including allowance for collective agreements, annual increments, promotions and merit pay divided by the person-years for the occupational group. Year-to-year comparison of averages may be affected by changes in the distribution of the components underlying the calculations.

3. Net Cost of Program

The Estimates of the Program include only those expenditures to be charged to its voted authorities. Figure 12 provides details of other cost items which need to be taken into account to arrive at the estimated total cost of the Program.

Figure 12: Total Cost of the Program for 1991-92

(thousands of dollars)	Main Estimates 1991-92	Add* Other Costs	Estimated Total Program Cost 1991-92	1990-91
Ongoing Work of the National Parole Board	23,099	2,194	**25,293**	26,155

* Other costs of $2,194,000 consist of:	($000)
• accommodation received without charge from Public Works	1,528
• cheque issue and other accounting services received without charge from Supply and Services	37
• employee benefits covering the employer's share of insurance premiums and costs paid by Treasury Board Secretariat	629

B. Index

A
Aboriginal Offenders 12,23
Accountability Framework 7,17
Activity Structure 11
Actual(s) 5,8,24,25
Appeal Division 11,13,23
Authorities 4,5

B
Background 9
Board Members 6,7,8,10,11,12,16,21,23,25

C
Capital Expenditures 4,24
Charter of Rights and Freedoms 12,13
Communications 7,13,17,23
Correctional Reform 6,7,12,16
Correctional Service of Canada 7,9,16,17,18,22
Criminal Justice System 9,12,16

D
Day Parole 9,10,13,22
Decision-Making Policies 7,10,16,22
Detention 7,10,13,16,19,22,23

E
Employee Benefit Plans 4,5,6,24,25
Estimates 4,6,24,25,26
Expenditures 5,8,18,24,26
External Factors 12

F
Financial Performance 8
Financial Requirements 4,6,24
Forecast 6,7,24,25
Full Parole 9,10,13,15,19,20

G
Goods and Services Tax 6

H
Hearings 10,13,16,19,21
Hearing Assistants 8,16,23
Highlights 6,7

I
Index 27
Information Management 17,18
Initiatives 16
Introduction 9

K
Key Result Areas 18,19

M
Mandate 9
Mandatory Supervision 9,10,13,19,20
Ministry Secretariat 9,17
Mission 16,17
Multiculturalism 12,16,17

N
Net Cost 26

O
Offender Management System 17,18
Offender Population 13,15
Operating Expenditures 4,8,24,25
Organization 11

P
Pardons and Clemency 9,10,11,14,18,21
Performance Information 7,18
Person-years 4,6,8,25
Personnel Requirements 25
Planning Perspective 12
Plans for 1991-92 6,16
Preface 2
Program Description 9
Program Effectiveness 18,19,21,22
Program Efficiency 18,19,21
Program Evaluation 7,14,16,22,23
Program Objective 9
Program Organization 11
Program Overview 6
Provincial Offenders 9,13,15,19
Public Accounts 5
Public Information 7,13,17
Public Service 2000 17

Q
Quality Decision-Making 6,7,16

R
Resource Justification 19
Revocation and Recidivism 19,20
Royal Canadian Mounted Police 9,11

S
Special Conditions 13,16
Supplementary Estimates 7,8

T
Table of Contents 3
Temporary Absence 9,10,13
Total Cost 26
Training 16,17

V
Victims 12,16,17

W
Workload 13,15,22

Commission nationale des libérations conditionnelles

Budget des dépenses 1991-1992

Partie III

Plan de dépenses

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1992-III-45

ISBN 0-660-56334-7

Budget des dépenses 1991-1992

Partie III

Commission nationale des libérations conditionnelles

Préface

Conçu pour servir de document de référence, le présent plan de dépenses propose à ses utilisateurs différents niveaux d'information pouvant répondre à leurs besoins propres.

Le document comprend deux sections. La section I présente un aperçu et une description du Programme, des données de base, les objectifs et les perspectives en matière de planification, ainsi que des données sur le rendement qui servent à justifier les ressources demandées. La section II fournit de plus amples renseignements sur les coûts et les ressources ainsi que des analyses spéciales qui permettront au lecteur de mieux comprendre le Programme.

La section I est précédée des autorisations de dépenser provenant de la Partie II du Budget des dépenses et du Volume II des Comptes publics. Cette façon de procéder a pour objet d'assurer une certaine continuité avec les autres documents budgétaires et de permettre l'évaluation des résultats financiers du Programme au cours de l'année écoulée.

Ce document permettra au lecteur de trouver facilement les renseignements qu'il cherche. La table des matières expose en détail le contenu de chaque section. En outre, dans tout le document, des renvois permettent au lecteur de trouver de plus amples renseignements sur les postes de dépense qui l'intéressent particulièrement.

Table des matières

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1991-1992 4
B. Emploi des autorisations en 1989-1990 5

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1991-1992
   1. Points saillants 6
   2. Sommaire des besoins financiers 6
B. Rendement récent
   1. Points saillants 7
   2. Examen des résultats financiers 8
C. Données de base
   1. Introduction 9
   2. Mandat 9
   3. Objectif du Programme 9
   4. Description du Programme 10
   5. Organisation du Programme en vue de son exécution 12
D. Perspective de planification
   1. Facteurs externes qui influent sur le Programme 13
   2. Initiatives 17
   3. État des initiatives annoncées antérieurement 17
E. Données sur le rendement 19

Section II
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme
   1. Besoins financiers par article 26
   2. Besoins en personnel 27
   3. Coût net du Programme 28
B. Index 29

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1991-1992 -- Partie II du Budget des dépenses

Besoins financiers par autorisation

Crédits (en milliers de dollars)		Budget principal 1991-1992	Budget principal 1990-1991
	Commission nationale des libérations conditionnelles		
20	Dépenses du Programme	**20 539**	19 554
(L)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	**2 560**	2 416
	Total de l'organisme	**23 099**	21 970

Crédits - Libellé et sommes demandées

Crédits	(dollars)	Budget principal 1991-1992
	Commission nationale des libérations conditionnelles	
20	Commission nationale des libérations conditionnelles - Dépenses du Programme	**20 539 000**

Programme par activité

(en milliers de dollars)	Budget principal 1991-1992				Budget principal 1990-1991
	Années-personnes autorisées*	Budgétaire		Total	
		Fonctionnement	Dépenses en capital		
Opérations de la Commission	284	23 070	29	**23 099**	21 970
Années-personnes autorisées en 1990-1991	284				

*Pour de plus amples renseignements concernant les années-personnes, veuillez consulter le tableau 11, page 27.

B. Emploi des autorisations en 1989-1990 -- Volume II des Comptes publics

Crédits (dollars)		Budget principal	Total disponible	Emploi réel
	Commission nationale des libérations conditionnelles			
20	Dépenses du Programme	17 486 000	20 582 000	**20 436 012**
(L)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	2 129 000	2 129 000	**2 129 000**
	Total du Programme - Budgétaire	19 615 000	22 711 000	**22 565 012**

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1991-1992

1. Points saillants

La Commission nationale des libérations conditionnelles s'est fixée, pour 1991-1992, les principaux objectifs suivants:

- participer activement à l'élaboration plus approfondie et à l'application de propositions visant à améliorer le système correctionnel et le régime de mise en liberté sous condition (voir page 17);
- accroître davantage la qualité du processus décisionnel en matière de libérations conditionnelles (voir page 17);
- élaborer et mettre en oeuvre les systèmes nécessaires pour produire de l'information à l'appui de la prestation des programmes et du respect de l'obligation de rendre compte (voir page 19).

2. Sommaire des besoins financiers

Tableau 1: Besoins financiers

(en milliers de dollars)	**Budget des dépenses 1991-1992**	Prévu 1990-1991	Différence
Opérations de la Commission	**23 099**	23 990	(891)
Années-personnes*:			
Contrôlées par CT	**284**	284	-
Autres	**54**	54	-
	338	338	-

*Pour de plus amples renseignements concernant les années-personnes, veuillez consulter le tableau 11, page 27.

Explication de la différence: La diminution de 3,7 % ou de 891 000 $ des besoins pour 1991-1992 par rapport aux dépenses de 1990-1991 est due aux facteurs suivants:

- augmentations attribuables à la hausse des traitements et des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés 1 072 000 $

- diminutions attribuable au retrait du produit de la taxe de vente fédérale du niveau de référence actuel. Cette réduction est nécessaire à la suite de l'adoption de la taxe sur les produits et les services. (133 000 $)

- augmentation des ressources afin de hausser les honoraires versés aux commissaires communautaires 69 000 $

- augmentation des ressources affectées à l'initiative sur la violence familiale en 1991-1992 160 000 $

- augmentation des ressources de 1990-1991 provenant du crédit 5 du Conseil du Trésor - Éventualités du gouvernement pour couvrir le coût des rajustements paritaires, le traitement des commissaires, le coût des indemnités de départ et les indemnités de cessation d'emploi (2 125 000 $)

- ressources économisées en 1990-1991 à la suite du programme de contraintes gouvernementales mis en oeuvre en novembre 1990 270 000 $

- diminution attribuable à la nécessité de supporter le coût de la reclassification des postes et des promotions à même les budgets des ministères. (204 000 $)

Explication des prévisions pour 1990-1991: Les prévisions pour 1990-1991 (datées du 30 novembre 1990) sont de 9,6 %, ou de 2 020 000 $, supérieures au Budget principal de 1990-1991 qui s'établissait à 22 millions de dollars. La différence est due aux facteurs suivants:

- Budget supplémentaire pour l'obtention de ressources additionnelles pour augmenter les honoraires versés aux commissaires communautaires. 165 000 $

- Ressources provenant du crédit 5 afin de couvrir le coût des rajustements paritaires, l'augmentation du traitement des commissaires, le coût des indemnités de départ et les indemnités de cessation d'emploi. 2 125 000 $

- Ressources économisées en 1990-1991 à la suite du programme de contraintes gouvernementales mis en oeuvre en novembre 1990. (270 000 $)

B. Rendement récent

1. Points saillants

Voici les réalisations et les changements importants concernant les plans antérieurs et tout particulièrement les points saillants du plan de dépenses du Programme pour 1989-1990.

Réforme correctionnelle: En 1989-1990, la Commission s'est impliquée au sein de groupes formés de représentants du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice pour élaborer des propositions visant à améliorer les systèmes correctionnel et de mise en liberté sous condition. La Commission a continué de participer à ces groupes en 1990-1991 (voir page 17).

Qualité du processus décisionnel: En 1989-1990, la Commission a entrepris un certain nombre d'initiatives visant à rehausser davantage la qualité du processus décisionnel en matière de mise en liberté sous condition, y compris la révision de politiques décisionnelles prélibératoires; la mise au point et le suivi de politiques concernant le processus décisionnel postcarcéral; l'approbation d'une politique révisée sur la réattribution de la réduction de peine; la réalisation d'évaluations en collaboration avec le Service correctionnel du Canada des dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle sur l'examen anticipé et le maintien en incarcération, la mise en oeuvre de la vérification de cas et d'un processus d'enquête. D'autres initiatives ont été amorcées en 1990-1991 et d'autres sont prévues pour 1991-1992 (voir page 17).

Communications et information du public: En 1989-1990, la Commission a approuvé une politique de communications et un cadre de responsabilités servant à la mise en oeuvre de sa stratégie de communications récemment approuvée et a amélioré ses publications et ses rapports avec les médias (voir page 18).

Élaboration d'un cadre de responsabilités: En 1989-1990, on a utilisé un cadre de responsabilités défini antérieurement pour favoriser le respect de l'obligation de rendre compte sur les plans individuel et organisationnel et pour orienter d'autres initiatives portant sur l'amélioration de la gestion au sein de la Commission (voir page 18).

2. Examen des résultats financiers

Tableau 2: Résultats financiers de 1989-1990

(en milliers de dollars)	1989-1990		
	Réel	Budget principal	Différence
Opérations de la Commission	22 565	19 615	2 950
Années-personnes*:			
Contrôlées par CT	288	271	17
Autres	54	50	4
	342	321	21

*Pour de plus amples renseignements concernant les années-personnes, veuillez consulter le tableau 11, page 27.

Explication de la différence: Les dépenses de 1989-1990 étaient de 2 950 000 $ (15 %) supérieures aux dépenses prévues dans le Budget des dépenses principal, et ce, à cause des facteurs suivants:

- ressources additionnelles prévues par le Budget supplémentaire en raison de l'augmentation de la charge de travail liée aux prises de décisions sur la mise en liberté sous condition (17 années-personnes sous le contrôle du Conseil du Trésor pour des employés et l'équivalent de 4 années-personnes pour des commissaires, qui ne relèvent pas du Conseil du Trésor). Ressources nécessaires pour la réinstallation, l'acquisition

d'immobilisations, le processus décisionnel des commissaires, du personnel pour aider les commissaires aux audiences et des employés pour améliorer le contrôle de la qualité et pour s'acquitter de fonctions de gestion. 1 396 000 $

- ressources additionnelles prévues par le Crédit 5 des éventualités du gouvernement du Conseil du Trésor pour couvrir les coûts supplémentaires imputables aux accords de salaires signés au cours de l'exercice financier de 1989-1990. Des ressources ont également été approuvées afin d'augmenter les indemnités de départ en 1989-1990 et les traitements des commissaires réguliers et temporaires en 1989-1990. 1 700 000 $

- sous-utilisation des ressources affectées aux opérations (traitements et autres dépenses de fonctionnement) (146 000 $)

C. Données de base

1. Introduction

La Commission est l'une des composantes du système canadien de justice pénale, dont l'objet est de contribuer au maintien d'une société juste, pacifique et sûre. Ce système comprend plusieurs éléments étroitement liés, y compris l'appareil de droit pénal, la magistrature et les avocats, les forces de l'ordre, les services correctionnels, les organismes privés et les organismes de bénévolat. Les pouvoirs dans ces domaines sont partagés par tous les ordres de gouvernement.

Au niveau fédéral, la Commission fait partie du ministère du Solliciteur général, qui comprend également le Secrétariat, la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Service correctionnel du Canada, l'Enquêteur correctionnel, le Comité externe d'examen, la Commission des plaintes du public (Gendarmerie royale du Canada) et l'Inspecteur général (Service canadien du renseignement de sécurité).

2. Mandat

Les pouvoirs de la Commission découlent de la Loi sur la libération conditionnelle et de son règlement d'application, pour ce qui est de la libération conditionnelle, de la Loi sur le casier judiciaire, pour ce qui est des questions de clémence, de la Loi sur les pénitenciers, pour ce qui est des absences temporaires, de la Loi sur les prisons et les maisons de correction et du Code criminel du Canada.

La Commission exerce une compétence absolue sur les décisions ayant trait à la libération conditionnelle des détenus sous responsabilité fédérale; elle prend aussi des décisions à l'égard des détenus incarcérés dans les établissements des provinces et territoires ne disposant pas de leur propre commission des libérations conditionnelles. (Les détenus sous responsabilité fédérale purgent une peine de deux ans ou plus, tandis que les détenus sous responsabilité provinciale et territoriale purgent une peine inférieure à deux ans). Il y a des commissions provinciales seulement au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. La Commission est donc compétente dans les sept autres provinces et les territoires en matière de mise en liberté sous condition de détenus sous responsabilité provinciale et territoriale.

3. Objectif du Programme

Exercer des pouvoirs légaux et des pouvoirs de réglementation pour accorder et contrôler la mise en

liberté sous condition des personnes qui purgent des peines d'emprisonnement et présenter des recommandations en vue de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence.

4. Description du Programme

Conformément aux dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle et d'autres lois pertinentes, la Commission est un organisme administratif autonome qui octroie, refuse et dirige la mise en liberté sous condition des détenus incarcérés dans des pénitenciers fédéraux et qui fait des recommandations concernant l'exercice de la prérogative royale de clémence et l'octroi de pardons. En outre, la Commission exerce les mêmes pouvoirs et responsabilités, à l'exception de l'octroi des permissions de sortir, à l'endroit des détenus sous responsabilité provinciale et territoriale dans les provinces et territoires qui n'ont pas de commission des libérations conditionnelles.

Quatre catégories de mise en liberté sous condition sont à la disposition des détenus sous responsabilité fédérale. La Commission a la discrétion absolue d'octroyer, de refuser ou de révoquer les trois catégories suivantes de mise en liberté sous condition : la permission de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle totale. La quatrième catégorie, la liberté surveillée, n'est pas discrétionnaire et est surtout fonction du nombre de journées de réduction légale de peine. La Commission s'occupe aussi de recommander ou d'approuver certaines permissions de sortir avec surveillance pour les détenus sous responsabilité fédérale qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité ou des peines d'une durée indéterminée. Les détenus sous responsabilité provinciale ou territoriale ne peuvent pas faire l'objet d'une liberté surveillée et la Commission n'est pas responsable des permissions de sortir qui leur sont octroyées.

Les quatre catégories de mise en liberté sous condition sont décrites ci-dessous.

La permission de sortir: est une mise en liberté occasionnelle et discrétionnaire accordée par l'établissement pour des raisons humanitaires ou médicales. Une permission de sortir peut être octroyée pour permettre à un détenu de recevoir des soins médicaux spéciaux, d'assister à des funérailles ou de rencontrer d'éventuels employeurs.

La semi-liberté: est une forme de mise en liberté conditionnelle et discrétionnaire, qui vise à aider l'intéressé à se préparer à la libération conditionnelle totale ou à la liberté surveillée. Elle est également très utile pour déterminer si l'intéressé est prêt à bénéficier de l'une ou l'autre de ces mesures. La semi-liberté est ordinairement accordée à des fins précises comme des travaux, un stage spécial ou un traitement médical d'une durée limitée. Le bénéficiaire doit retourner régulièrement dans un établissement ou dans un foyer de transition.

La libération conditionnelle totale: est une forme de mise en liberté conditionnelle discrétionnaire, qui permet à un détenu de purger sa peine dans la collectivité, pourvu qu'il respecte un certain nombre de conditions portant sur sa liberté de mouvement et sur son comportement, et qu'il se présente régulièrement à un agent de liberté conditionnelle et à la police.

Aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle, les catégories susmentionnées de mise en liberté sous condition peuvent être octroyées lorsque:

- le délai minimal précisé par la loi ou le règlement en matière d'admissibilité à la libération conditionnelle est respecté;

- la libération du détenu ne constitue pas un risque trop grand pour la société;

- dans le cas d'une libération conditionnelle totale, l'effet positif maximal a été atteint pour le détenu;

- l'amendement et la réadaptation du détenu seront facilités par l'octroi de la libération.

Le processus décisionnel par lequel les mises en liberté sous condition sont accordées commence par l'étude du cas du détenu, qui comporte une analyse du casier judiciaire et de divers rapports provenant de l'établissement carcéral. Cette étape terminée, la Commission commence son examen, qui comprend généralement une audience à laquelle assistent des commissaires et le détenu. L'examen est régi par les politiques décisionnelles de la Commission, qui sont axées d'abord et avant tout sur la question du risque et sur la protection de la société. Avant l'audience, la Commission communique au détenu les renseignements sur lesquels elle fondera sa décision. A l'audience, elle lui fait part de toute nouvelle information qu'elle ne lui avait pas communiquée auparavant. L'examen terminé, les commissaires passent au vote. Si la Commission décide d'accorder la libération conditionnelle, le détenu sera assujetti à une surveillance. Le détenu doit satisfaire à des conditions bien précises, sinon, sa liberté conditionnelle peut être suspendue ou révoquée.

La liberté surveillée: constitue la quatrième forme de mise en liberté sous condition. La plupart des détenus qui ne bénéficient pas d'une liberté conditionnelle ont légalement le droit de purger dans la collectivité la partie de leur peine qui leur a été créditée sous forme de jours de réduction légale de peine, à condition que ce soit en liberté surveillée. Le système de réduction légale de peine est fondé sur le comportement du détenu en établissement et permet à ce dernier de réduire d'un tiers, au maximum, la partie de sa peine à purger en établissement. Contrairement à la libération conditionnelle, qui est laissée à la discrétion de la Commission, la liberté surveillée est déterminée par le nombre de journées de réduction de peine à l'actif du détenu. Toutefois, en 1986, par l'insertion dans la Loi sur la libération conditionnelle des dispositions concernant le maintien en incarcération, la Commission a reçu le pouvoir de retarder la mise en liberté surveillée de certains détenus violents ou d'imposer des conditions auxquelles ces détenus doivent satisfaire avant d'être mis en liberté. En outre, la Commission a le droit de fixer les conditions de toute liberté surveillée et de réincarcérer les détenus pour le reste de leur peine s'ils n'observent pas les conditions fixées ou s'il est peu probable qu'ils les observent.

Clémence et réhabilitation: Au Canada, la Loi sur le casier judiciaire, la prérogative royale de clémence et le Code criminel permettent d'obtenir la clémence.

La réhabilitation selon la Loi sur le casier judiciaire est une démarche officielle permettant d'effacer le dossier criminel de personnes condamnées pour une infraction en vertu de la loi fédérale et qui, après avoir purgé la peine imposée et avoir fait une période de probation, se sont conduites comme des citoyens responsables. Sur réception de la demande de réhabilitation, et après avoir vérifié si la personne a purgé sa peine et fait sa période de probation obligatoire avant d'être admissible, la Commission renvoie la demande à la GRC pour qu'elle fasse enquête. Après avoir reçu les résultats de l'enquête, la Commission étudie le cas et recommande au Solliciteur général d'accorder ou de refuser le pardon. Si la Commission recommande d'accorder le pardon, le Solliciteur général renvoie le cas au gouverneur en conseil afin qu'il prenne une décision. Le requérant est informé de la décision et, dans les cas où le pardon est accordé, tout dossier relatif à une condamnation que garde la GRC ou tout autre ministère ou organisme fédéral doit être classé à part des autres dossiers relatifs à des affaires pénales et tous renseignements concernant le casier judiciaire ne peuvent être divulgués que dans des circonstances exceptionnelles et que par le Solliciteur général. Le pardon peut être révoqué par la suite si le réhabilité est condamné pour une nouvelle infraction ou s'il a fait une déclaration inexacte ou trompeuse à l'occasion de sa demande.

On ne se prévaut des dispositions relatives à la clémence contenues dans la prérogative royale de clémence et celles du Code criminel que dans des circonstances très exceptionnelles et lorsque la loi ne prévoit aucun autre moyen pour réduire les effets négatifs des sanctions imposées pour les actes criminels. Les demandes de clémence sont envoyées à la Commission et sont suivies d'une enquête, de l'étude du cas du requérant et du processus de décision semblables à ce qui a été décrit précédemment dans le cas d'une réhabilitation en vertu de la Loi sur le casier judiciaire.

5. Organisation du Programme en vue de son exécution

Structure des activités: La Commission a choisi une activité, soit celle des Opérations, pour décrire son Programme. Dans le cadre de cette activité, la Commission élabore des politiques et des procédures régissant les responsabilités en matière de décisions et de recommandations et elle assure tout le soutien administratif, notamment en ce qui concerne les politiques, la planification, la recherche, la gestion des cas, les communications, les finances, l'administration et le personnel.

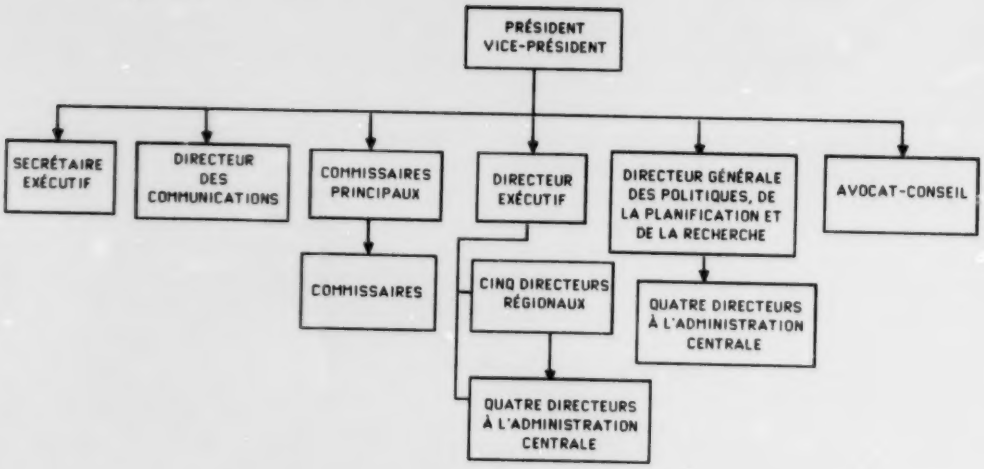
Organisation: L'Administration centrale de la Commission se trouve à Ottawa. La Commission compte cinq bureaux régionaux (Moncton, Montréal, Kingston, Saskatoon et Abbotsford).

Le Président est le fonctionnaire exécutif en chef chargé de toutes les questions relatives à la Commission. Bien que le Président relève du Solliciteur général, la Commission est indépendante de tout contrôle externe dans l'exercice de son pouvoir décisionnel, exception faite du contrôle ultime que le Parlement exerce grâce à son pouvoir législatif.

Le Président et le vice-président sont directement appuyés par le directeur exécutif, le secrétaire exécutif, le directeur général des Politiques, de la planification et de la recherche, un avocat-conseil provenant du ministère de la Justice et un directeur des Communications. Le travail des commissaires affectés dans chacun des cinq bureaux régionaux et à la Division d'appel de l'Administration centrale est coordonné par un commissaire principal qui relève du Président. Les services opérationnels qui doivent être offerts pour soutenir les programmes de la Commission ressortissent aux directeurs régionaux et aux directeurs généraux des Finances et de l'administration, des Ressources humaines, de la Clémence et des pardons et de la Planification générale et des opérations. Les titulaires de ces postes relèvent du directeur exécutif, principal agent responsable de la Commission. Quatre directeurs qui relèvent du directeur général des Politiques, de la planification et de la recherche sont chargés de la recherche et la planification et politique stratégique, de l'évaluation, de la vérification et des statistiques et des systèmes et des services d'information. La structure de la Commission a été révisée en 1987, en 1988 et 1989 afin d'améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux décisions prises par les commissaires. Une bonne partie de cette structure organisationnelle révisée a été mise au point et il reste encore quelques postes à doter en 1991. L'organigramme de la Commission se trouve au tableau 3.

La Commission proprement dite comprend jusqu'à 36 commissaires à temps plein nommés par le gouverneur en conseil pour une période maximale de 10 ans, à la suite de la recommandation du Solliciteur général ainsi que des commissaires temporaires nommés de la même manière pour une période maximale de trois ans. Leur fonction est d'aider la Commission à s'acquitter de sa tâche. En outre, des représentants de chacune des cinq régions (commissaires communautaires) sont désignés commissaires lorsqu'on envisage de libérer sous condition des détenus qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité ou de durée indéterminée.

Tableau 3: Organigramme



D. Perspective de planification

1. Facteurs externes qui influent sur le Programme

La Commission a relevé un certain nombre de facteurs environnementaux qui, dans un proche avenir, continueront d'influer considérablement sur ses activités.

Climat économique: Il est à prévoir que les restrictions financières touchant l'ensemble de l'administration fédérale se poursuivront dans un avenir prévisible. Ce facteur aura des répercussions de plus en plus importantes sur la Commission. Une organisation relativement petite comme la Commission n'a pas beaucoup de latitude pour modifier ses opérations pour lui permettre d'absorber l'augmentation de la charge et de la complexité du travail avec les ressources dont elle dispose. Comme on utilise un nombre de plus en plus grand des ressources disponibles pour les opérations courantes, de moins en moins de ressources pourront être utilisées pour apporter des améliorations au programme. Il faudra continuer de s'assurer que toutes les ressources sont utilisées de manière aussi efficace et efficiente que possible.

Climat social: La Commission continue à mener ses opérations dans un milieu très changeant. La diffusion en juillet 1990 du document en vue d'une consultation sur la réforme de la détermination de la peine, de la gestion des peines et de la libération conditionnelle, intitulée "Vers une réforme", a attiré l'attention du public sur la justice pénale et sur le rôle de la mise en liberté sous condition. On s'attend à ce que le suivi de cette initiative contribue à maintenir cet intérêt. Il est à prévoir qu'au début de 1991, il y aura une autre enquête de coroner qui portera sur de nombreux aspects du système de justice pénal. Il est aussi à prévoir que le public continuera à se préoccuper au sujet de la capacité des établissements de justice pénale de répondre adéquatement aux besoins des personnes, des groupes ou des organisations méritant une attention particulière comme les délinquants autochtones ou les délinquantes ainsi que les divers groupes multiculturels et les victimes. La Charte des droits et libertés et l'obligation d'agir équitablement influenceront toujours le système de justice pénal en général et la Commission en particulier. Le système sera donc davantage pressé d'être plus équitable, juste et ouvert. Ainsi donc, les questions et les demandes susmentionnées ainsi que la crainte du public

de crimes violents et le désir d'une réforme créent autour de la Commission nationale des libérations conditionnelles et des autres composantes du système de justice pénal un milieu très dynamique et stimulant. Ces facteurs insistent sur l'importance pour la Commission de s'assurer que ses objectifs sont clairement énoncés et communiqués dans le cadre d'un programme efficace d'information du public et de s'efforcer de garder l'efficacité du programme de mise en liberté sous condition pour contribuer à la protection à long terme de la société.

Prévisions de la population carcérale: Le nombre de décisions à prendre par la Commission dépend surtout de la population carcérale fédérale, plus précisément du nombre et du type de détenus admissibles à une forme quelconque de libération. Selon les prévisions du Service correctionnel du Canada pour 1990-1991, on doit s'attendre à des hausses constantes de la population carcérale au moins jusqu'en 1994 (voir le tableau 4). Ce même tableau montre aussi l'augmentation du nombre de détenus qui seraient alors admissibles à une libération conditionnelle totale. Normalement, 70 %, en moyenne, des détenus sous responsabilité fédérale sont admissibles annuellement à la libération conditionnelle totale. Chaque année, la Commission examine automatiquement près de la moitié du total des cas sous responsabilité fédérale. Les 20 % qui restent sont examinés à la demande des intéressés. Les décisions relatives au maintien en incarcération ou à l'imposition de conditions spéciales aux détenus sur le point d'être mis en liberté surveillée gonflent également le travail de la Commission. Entre le 25 juillet 1986, date à laquelle les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle relatives au maintien en incarcération sont entrées en vigueur, et le 31 mars 1990, la Commission a examiné 707 cas. Pour 352 des détenus en question, une décision de maintien en incarcération a été rendue tandis que les autres ont été libérés selon certaines conditions. La Commission examine aussi le cas de nombreux détenus sous responsabilité fédérale qui, dans une année donnée, ne sont pas admissibles à une libération conditionnelle totale en vue de leur octroyer une permission de sortir ou une semi-liberté. En vertu des dispositions prévues dans les modifications apportées en 1986 à la Loi sur la libération conditionnelle, la Commission doit désormais examiner automatiquement le cas de tous les détenus sous responsabilité fédérale à leur date d'admissibilité à la semi-liberté, à moins que le détenu ait renoncé à son droit à l'examen.

Le tableau 4 présente les prévisions de la charge de travail de la Commission occasionnée par le processus décisionnel prélibératoire (décisions prises au sujet d'un détenu inscrit dans un établissement). Suivant les prévisions, on s'attend à ce que le nombre de décisions augmente en fonction de l'accroissement de la population carcérale.

La Commission prend également des décisions relatives à la mise en liberté de détenus incarcérés dans les établissements des provinces et territoires qui n'ont pas de commission des libérations conditionnelles. En 1988-1989, elle a rendu 2 696 décisions prélibératoires concernant des détenus sous responsabilité provinciale et territoriale. Comme les données fournies pas les administrations ne sont pas suffisantes pour être comparées, le nombre de détenus sous responsabilité provinciale et territoriale n'est pas connu, mais il devrait lui aussi continuer d'augmenter, ce qui accroîtra d'autant la charge de travail de la Commission. Afin de se conformer à l'article 15 de la Charte des droits et libertés, la Commission procède maintenant à l'examen du cas de ces détenus par voie d'audience plutôt qu'au moyen d'une étude du dossier. La tenue d'audiences dans ces cas aura d'importantes répercussions sur la charge de travail et sur les ressources de la Commission. En ce qui a trait aux demandes de libération conditionnelle totale dans le cas des détenus sous responsabilité provinciale, le pourcentage des décisions prises par voie d'audience est passé de 27 % en 1987 à 63 % en 1989-1990.

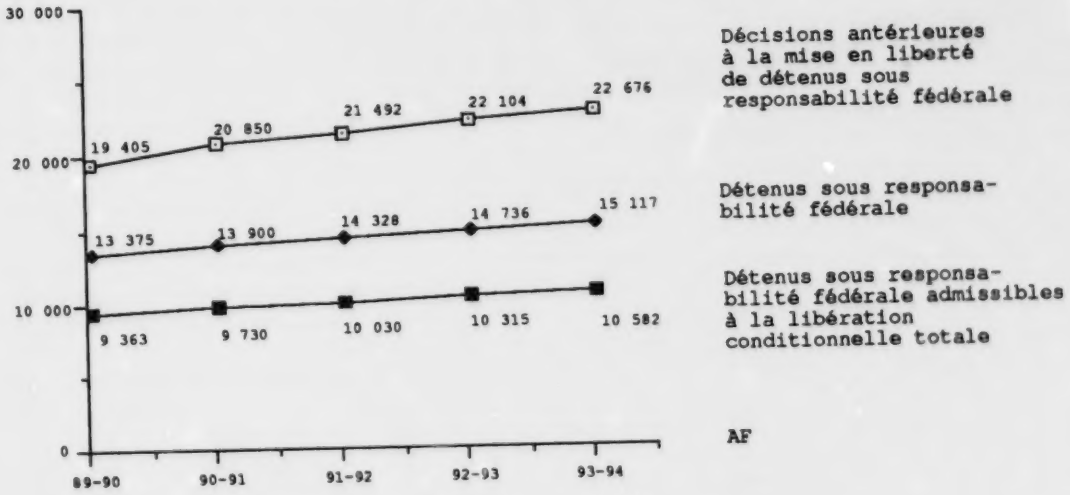
La Commission prend des décisions concernant non seulement les détenus incarcérés, mais aussi les bénéficiaires d'une libération conditionnelle totale ou d'une liberté surveillée. Le tableau 5 fournit

des renseignements sur le nombre total de libérés conditionnels sous responsabilité fédérale, provinciale et territoriale et sur le nombre de détenus sous responsabilité fédérale ayant obtenu une liberté surveillée, ainsi que sur les décisions prises dans ce domaine par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le nombre de décisions postcarcérales en 1989-1990 a été plus élevé que prévu. Cette augmentation est attribuable principalement à un nombre anormalement élevé de décisions pour modifier les conditions de mise en liberté. La Commission étudie actuellement la nature et la portée de l'utilisation des conditions spéciales afin de déterminer si toutes les conditions de mise en liberté doivent être remplies pour réduire les risques pour la communauté. Si l'augmentation des décisions postcarcérales se maintient, les projections pour les années à venir seront modifiées. Le nombre de détenus libérés sous surveillance dans la collectivité est appelé à augmenter graduellement au cours des prochaines années.

La Division d'appel, située à Ottawa, doit réexaminer, à la demande d'un détenu, certaines décisions défavorables rendues par les commissaires des bureaux régionaux. En 1989-1990, 1 226 demandes de réexamen ont été présentées, comparativement à 1 216 et à 1 254 en 1987-1988 et 1988-1989 respectivement. Bien que le nombre de demandes soit resté stable, l'examen de la demande et la prise de décisions demandent plus de temps en raison de la complexité des cas et de l'importance des questions soulevées, souvent par des avocats qui représentent les détenus. Une évaluation du programme d'appel (voir page 25) qui est censé prendre fin en 1991, pourra entraîner des modifications.

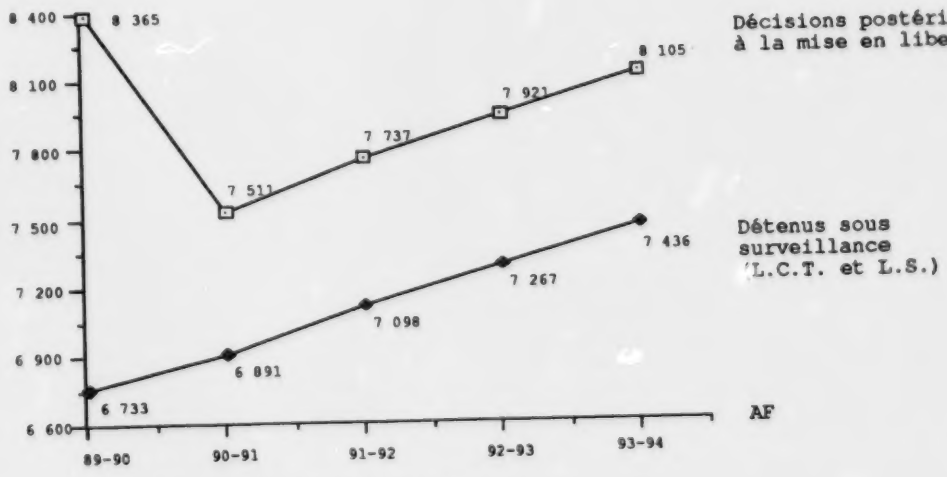
On retrouve dans une autre section (voir page 24) les détails sur l'augmentation de la tâche de travail de la Commission entraînée par la réhabilitation des détenus et l'octroi de la clémence et les efforts qu'elle fait pour y faire face.

Tableau 4: Prévisions du nombre total de détenus sous responsabilité fédérale, du nombre de ces détenus admissibles à la libération conditionnelle totale et du nombre de décisions préliberatoires rendues par la CNLC à l'égard de ces détenus - 1989-1994*



* Chiffres réels pour 1989-1990

Tableau 5: Prévisions du nombre de détenus de ressort fédéral, provincial et territorial sous surveillance et du nombre de décisions postcarcérales rendues par la CNLC à l'égard de ces détenus - 1989-1994*



* Chiffres réels pour 1989-1990

2. Initiatives

En 1990-1991, la Commission a fait des progrès considérables en vue de la réalisation de ses objectifs à long terme; voici un aperçu de ces objectifs et des progrès réalisés au cours de la dernière année.

Étant donné la nécessité de contrôler sans cesse les ressources de la Commission et l'état actuel des ressources, la Commission ne sera pas en mesure d'entreprendre de nouvelles initiatives ayant des répercussions importantes sur le plan des ressources en 1991-1992. Toutefois, la Commission s'efforcera encore d'assumer ses responsabilités courantes et de poursuivre les initiatives déjà en cours. De plus, la Commission amorcera d'autres initiatives connexes afin de réaliser son principal objectif stratégique qui est l'amélioration de la qualité du processus décisionnel en matière de mise en liberté sous condition; la poursuite des objectifs fondamentaux afin de favoriser la responsabilisation, le professionnalisme, l'ouverture et l'association avec d'autres dans le système de justice pénal et dans la collectivité; et l'attention et le respect dans les relations de la Commission avec tous ceux concernés par ses décisions et ses méthodes.

3. État des initiatives annoncées antérieurement

Réforme correctionnelle: - Initiative de 1987-1988 - Dans les deux Plans des dépenses précédents, la Commission a indiqué que la conjoncture actuelle se prêtait très bien à l'amélioration du système de justice pénal, plus particulièrement des services correctionnels et du régime de mise en liberté sous condition, et qu'il suffirait aux intéressés de coordonner leurs efforts afin de donner suite à un certain nombre d'initiatives dont l'objet était d'examiner ou de remettre en question le rôle de la mise en liberté sous condition. En 1990-1991, la Commission a continué de travailler avec d'autres représentants du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice pour élaborer des propositions en vue d'améliorer le système correctionnel et le régime de mise en liberté sous condition. Ce travail a permis la publication par le Solliciteur général et le ministère de la Justice en juillet 1990 du document en vue d'une consultation intitulé "Vers une réforme" portant sur une vaste gamme de réformes proposées afin d'améliorer la détermination de la peine, le système correctionnel et le régime de mise en liberté sous condition. La Commission a participé activement aux consultations sur ces réformes proposées.

Pour le reste de l'exercice 1990-1991, et tout au long de l'exercice de 1991-1992, la Commission participera à toutes initiatives visant à voir ces propositions et à mettre en oeuvre les révisions proposées à la loi. Toute loi révisée pourrait avoir des répercussions importantes sur les opérations de la Commission; le document en vue d'une consultation actuel contient un bon nombre des améliorations proposées au régime de mise en liberté sous condition qui sont conformes aux objectifs stratégiques susmentionnés et à l'appui de ceux-ci, lesquels gouvernent les objectifs à long terme de la Commission.

Qualité du processus décisionnel : - Initiative de 1988-1989 - Comme indiqué précédemment et dans des Plans de dépenses antérieurs, la Commission a encore comme objectif stratégique principal d'accroître davantage la qualité de son processus décisionnel en matière de mise en liberté sous condition. Parmi les initiatives de la Commission à l'appui de cet objectif en 1990-1991, il y avait la dotation de postes de greffiers d'audience dans toutes les régions et la formation subséquente; le suivi de l'évaluation des dispositions portant sur l'examen anticipé et sur le maintien en incarcération de la Loi sur la libération conditionnelle; l'élaboration, l'approbation et l'application d'une politique décisionnelle révisée des cas de maintien en incarcération; l'ébauche d'un plan stratégique de formation et de perfectionnement des commissaires; une revue globale du rôle de l'audience dans le processus décisionnel de la Commission; l'élaboration partielle d'une stratégie sur le multiculturalisme pour la Commission; la réalisation d'une étude sur l'utilisation et la formulation de conditions spéciales; l'élaboration d'un document de discussion et la conduite d'une consultation sur le rapport entre les victimes et la Commission nationale des libérations conditionnelles; et des améliorations dans la

prestation du programme de mise en liberté sous condition de concert avec le Service correctionnel du Canada. L'évaluation des politiques décisionnelles prélibératoires et du programme d'appel, prorogée à cause du manque de ressources, sera terminée en 1991.

En outre, en 1991-1992, tout dépendant des ressources disponibles, la Commission améliorera la formation offerte aux commissaires; terminera une revue et une révision possible de la mission de la Commission; commencera la révision du manuel des politiques de la Commission; fera un suivi si nécessaire de la révision par le Parlement des dispositions sur le maintien en incarcération de la Loi sur la libération conditionnelle; révisera les répercussions du poste de greffier d'audience; fera le suivi de l'application des politiques décisionnelles postcarcérales; fera le suivi des études sur le rôle des audiences et l'utilisation et la formulation de conditions spéciales; révisera la politique de la Commission à l'égard des victimes; et continuera l'élaboration et l'application de la stratégie sur le multiculturalisme de la Commission. La majorité des initiatives susmentionnées seront entreprises de concert avec le Service correctionnel du Canada et d'autres, dont le Secrétariat du Ministère.

Communications et information du public: - Initiative de 1988-1989 - Un autre des objectifs à long terme de la Commission est d'accroître la connaissance et la compréhension du public à l'égard du programme de mise en liberté sous condition et de dissiper certains des mythes concernant le fonctionnement et l'efficacité de ce programme. En 1990-1991, la Commission a continué à mettre en oeuvre sa stratégie de communications à long terme. Même si certaines initiatives prévues pour 1990-1991 ont été reportées en raison de réductions des ressources, la Commission a pu entreprendre un certain nombre d'initiatives, y compris l'amélioration des publications et des programmes de relations avec les médias; la dotation de postes comportant les principales responsabilités en matière de communications et d'information du public dans chacun des bureaux régionaux de la Commission; la formation sur les relations avec les médias offerte aux porte-parole de la Commission; et la participation avec d'autres employés des communications du Ministère à un certain nombre d'initiatives conjointes.

Même si d'autres améliorations du soutien des communications aux programmes de la Commission restent une grande priorité, ces initiatives feront partie du programme permanent de communications et d'information du public de la Commission. Par conséquent, aux fins du Plan des dépenses, cette initiative est considérée comme terminée.

Élaboration d'un cadre de responsabilités: - Initiative de 1987-1988 - Tel qu'il est indiqué dans le Plan des dépenses de 1990-1991, la Commission a élaboré un cadre de gestion pour aider à améliorer la gestion globale et plus particulièrement pour accroître le respect de l'obligation de rendre compte sur le plan individuel et organisationnel. En 1990-1991, la Commission a senti le besoin de mieux définir le concept d'obligation de rendre compte au sein de l'organisation et d'établir un lien direct avec la mission de la Commission. On a jugé cette étape nécessaire avant que la Commission ne revoie son cadre du plan opérationnel actuel et ne soit trop avancée dans l'initiative d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels. Par conséquent, on a élaboré un document qu'on a remis à tous les commissaires et à tout le personnel afin d'établir un rapport entre le cadre de gestion, les principes du respect de l'obligation de rendre compte et la mission de la Commission. Ce document et les discussions générales qui ont suivi ont permis d'améliorer davantage la compréhension, l'importance et l'acceptation de responsabilités au sein de la Commission.

Bon nombre des objectifs du cadre de gestion et de la mission de la Commission sont conformes à ceux de Fonction publique 2000 et à l'appui de ceux-ci. À la suite d'une consultation générale à la Commission sur le projet Fonction publique 2000, la Commission a accordé davantage d'importance au concept du respect de l'obligation de rendre compte. La Commission est en train de revoir la délégation actuelle de pouvoirs en ce qui a trait à la gestion et aux opérations de ressources humaines

et financières afin de s'assurer que ceux-ci sont délégués dans la plus grande mesure possible au sein de l'organisation.

Les initiatives dont il a été question précédemment permettront à la Commission d'être en meilleure position pour revoir entièrement son cadre du plan opérationnel et pour déterminer dans quelle mesure il faudrait envisager de demander de nouveaux pouvoirs en vertu de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels. La Commission s'attend à être en mesure de terminer les révisions de son cadre du plan opérationnel d'ici la fin de 1990-1991.

Amélioration des stratégies de gestion de l'information: - Initiative de 1988-1989 - L'une des composantes des initiatives de la Commission visant à améliorer la gestion et le respect de l'obligation de rendre compte est toujours la disponibilité de renseignements pertinents, exacts et opportuns pour aider à la prise de décisions, pour assurer une prestation fiable de programmes. La Commission a donc commencé à mettre au point un plan d'information à long terme afin d'orienter le perfectionnement de la gestion de l'information de la Commission au cours des prochaines années. En 1990-1991, la Commission a continué à déterminer et à réviser ses besoins en information, lesquels serviront à faciliter davantage l'identification des besoins futurs en systèmes de la Commission. En 1990-1991, la composante principale du plan d'information à long terme a encore été la poursuite avec la collaboration du Service correctionnel du Canada, de l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un système automatisé de gestion des détenus grâce auquel les renseignements sur les détenus seront transférés automatiquement entre les deux organismes. En 1990-1991, il a été décidé qu'on pourrait mettre au point un système de gestion des dossiers des cas dans le cadre du système automatisé de gestion des détenus plutôt que de mettre en oeuvre un système distinct.

La Commission n'a pas pu contribuer autant qu'elle l'aurait souhaité à l'élaboration et à la mise en oeuvre du système automatisé de gestion des détenus à cause du peu de ressources disponibles qu'elle avait consacrer à ces activités. En 1991-1992, la Commission terminera son plan de gestion de l'information qui exposera la situation de la Commission en ce qui concerne les systèmes automatisés ainsi que les initiatives et les coûts de mise au point de systèmes proposés au cours des années à venir. La capacité de la Commission de mettre en oeuvre les différentes composantes de son plan d'information sera grandement tributaire des ressources disponibles. En 1991-1992, la principale activité sera la mise en oeuvre du système automatisé de gestion des détenus avec la collaboration du Service correctionnel du Canada. On s'attend à ce que le système, une fois implanté, soit très profitable pour les deux organismes.

E. Données sur le rendement

Pour mesurer l'efficacité et l'efficience du Programme de la Commission, il faut se reporter au mandat et aux objectifs de celle-ci en matière de **libération conditionnelle** - étudier les cas et rendre des décisions opportunes en matière de libération conditionnelle tout en respectant les exigences légales et en réduisant les risques indus pour la société- de **clémence et casiers judiciaires** - examiner les demandes et faire des recommandations opportunes à l'égard de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence - et de **politiques et de gestion générale** - analyser et formuler des politiques décisionnelles en matière de mise en liberté sous condition et gérer la Commission de manière efficiente.

La formulation des résultats et des normes de rendement dans ces domaines fait ressortir les principales responsabilités de la Commission, les grands domaines auxquels les ressources sont affectées et où des résultats sont prévus.

La Commission a adopté un certain nombre de mesures de l'efficience dans chacun des trois secteurs clés. Le tableau suivant présente un échantillon des indicateurs de rendement pour une

période de trois ans.

Tableau 6: Indicateurs de rendement, de 1987-1988 à 1989-1990*

	1987-1988	1988-1989	1989-1990
Mise en liberté sous condition			
• Coût par décision de mise en liberté	289 $	310 $	347 $
• Coût par décision de contrôle	283 $	310 $	348 $
Clémence et casiers judiciaires			
• Coût par avis de décision	140 $	115 $	128 $
Politique et gestion générale			
• Coût en pourcentage du total des dépenses de la Commission	16 %	13 %	12 %

* En dollars constants de 1982-1983. Facteur d'inflation (1983-1984: 5,2 %; 1984-1985: 4 %; 1985-1986: 3,9 %; 1986-1987: 4,5 %; 1987-1988: 3,6 %; 1988-1989: 4,6 %; 1989-1990: 4,1 %; Source: Statistique Canada, indice des prix à la consommation).

Le facteur qui a contribué le plus à l'augmentation du coût des décisions de mise en liberté sous condition continue d'être la hausse considérable du nombre d'audiences tenues dans des endroits éloignés des bureaux régionaux de la Commission par suite de l'adoption des dispositions sur le maintien en incarcération et l'examen anticipé dans la Loi sur la libération conditionnelle et de la tenue d'audiences pour les détenus sous responsabilité provinciale et territoriale. La réduction du pourcentage de ressources totales utilisées pour les politiques et la gestion centrale correspond à l'augmentation de la proportion des ressources que la Commission doit consacrer à ses opérations courantes.

Compte tenu de l'évolution des responsabilités de la Commission et des modalités de fonctionnement, qui découlent de divers facteurs, comme les modifications législatives, les litiges et les politiques décisionnelles, il est difficile de prévoir les niveaux d'efficience des prochaines années.

Les paragraphes qui suivent fournissent des renseignements sur l'efficacité des trois secteurs principaux de la Commission.

Mise en liberté sous condition: Des recherches en sciences sociales et en criminologie ont permis de mettre au point de nombreuses méthodes servant à mesurer, sous divers angles, la réussite de la mise en liberté sous condition. Il n'y a cependant pas consensus sur ce qui représente un succès ni sur ce qui en constitue une mesure valable et sûre.

On estime généralement que le fait d'accorder une mise en liberté anticipée à un détenu permet, au moins, de réduire directement les effets débilitants de l'incarcération tout en facilitant la réinsertion sociale de l'intéressé, ce qui contribue grandement à la sécurité du public.

Les taux de révocation et de récidive, comme on les calcule actuellement, sont fonction de nombreux facteurs connexes dont une partie seulement est influencée par les procédures

opérationnelles ou les lignes de conduite de la Commission. Les taux de révocation représentent le nombre de détenus réincarcérés à la suite d'une décision de la Commission, soit parce qu'ils n'ont pas observé les modalités de leur mise en liberté (y compris une nouvelle condamnation), soit parce que la Commission veut empêcher qu'ils les enfreignent pendant la période de surveillance. Le taux de récidive reflète le nombre de détenus qui font l'objet d'une révocation et qui sont réincarcérés pour avoir commis une nouvelle infraction après la date d'expiration du mandat. Même si les responsables de la libération conditionnelle doivent être sensibles aux fluctuations brutes de ces taux, ils doivent les considérer comme des indicateurs de rendement imparfaits.

D'après l'étude faite sur la situation, au 31 mars 1990, de tous les détenus libérés entre 1981-1982 et 1985-1986, les tableaux 7 et 8 donnent une idée des résultats des libérations conditionnelles totales et des mises en liberté surveillée accordées de 1981-1982 à 1985-1986 à des détenus sous responsabilité fédérale. Selon des études antérieures, un suivi de quatre à cinq ans suffit pour donner un aperçu de la fréquence de la révocation et de la récidive. Notons qu'un faible pourcentage des détenus libérés entre 1981 et 1986 sont encore sous surveillance. Certains d'entre eux ont fait l'objet d'une révocation ou ont récidivé l'an dernier; les taux de récidive et de révocation ont donc connu de légères augmentations depuis la publication du plan des dépenses de 1990-1991. Il convient aussi de noter que l'on vérifie continuellement la précision des données servant au calcul de ces taux et que les changements dans les données peuvent avoir une légère influence sur les données déjà publiées.

Tableau 7: Taux réels de révocation de 1981-1982 à 1985-1986

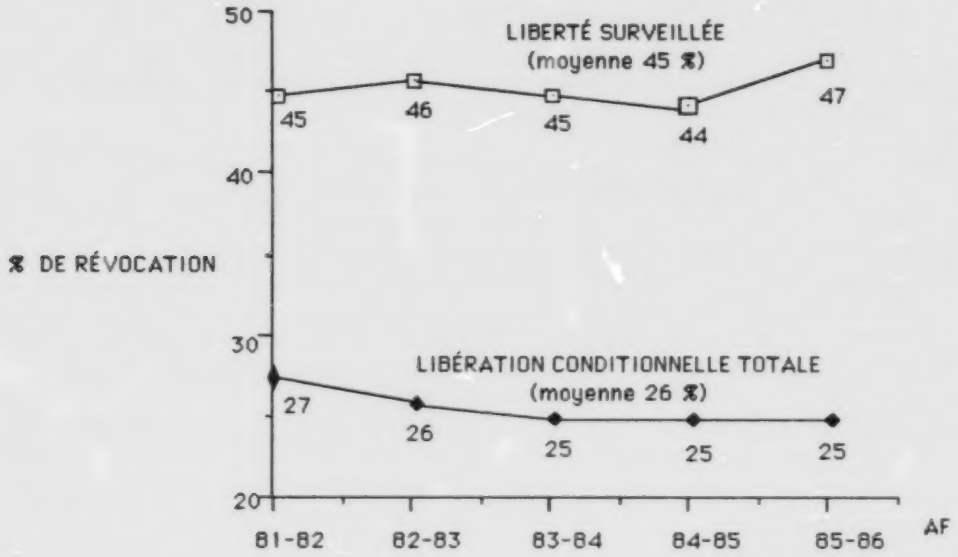
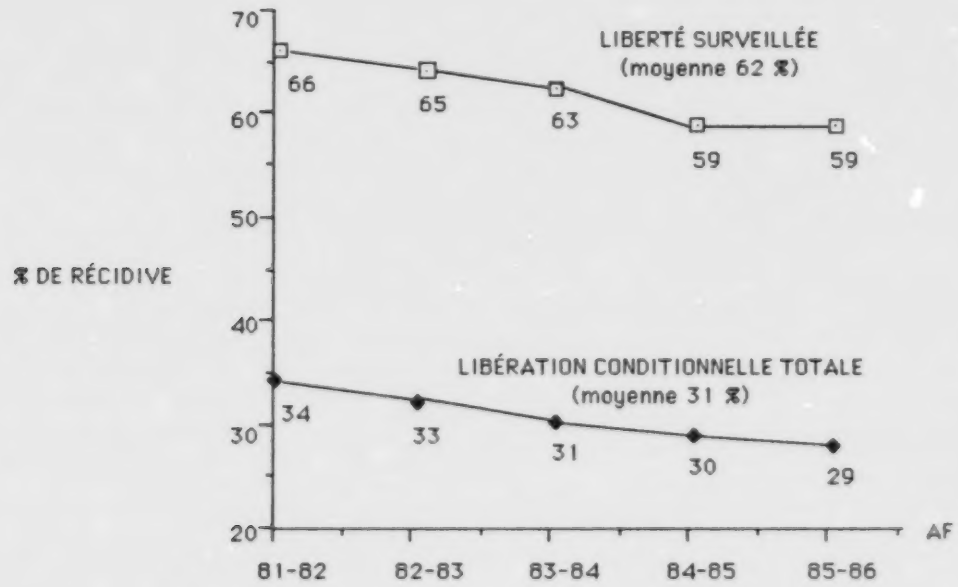


Tableau 8: Taux réels de récidive de 1981-1982 à 1985-1986



Une mesure importante de l'efficacité opérationnelle de la Commission est son aptitude à observer les dispositions des lois pertinentes et à assurer, en temps opportun, les garanties procédurales prévues.

Le tableau 9 fournit des données sur le respect des obligations légales sur trois ans.

Tableau 9: Respect des obligations légales, de 1987-1988 à 1989-1990

Réglementation	Respect (exprimé en pourcentage) 1987-1988	1988-1989	1989-1990
1. Tenue d'audiences et examens avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle (art. 14 et par. 15(1))	99,8 %	99,4 %	99,3 %
2. Communication par écrit des motifs du refus dans un délai de 15 jours (par. 19(2))	93,3 %	95 %	92,7 %
3. Dans les cas de demandes d'audience postérieure à la suspension, communication de la date de l'audience 14 jours avant celle-ci (alinéa 20(2)(b))	100 %	100 %	100 %
4. Envoi aux détenus sous responsabilité fédérale, dans les six mois qui suivent leur admission, d'un avis écrit de leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle (article 13)	100 %	100 %	100 %

La Commission n'a pu respecter à 100 % les exigences relatives à la tenue d'audiences avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle principalement à cause de facteurs indépendants de sa volonté, comme les transfèrements de détenus et les réductions de peine à la suite d'un appel. Elle n'a pas été en mesure de respecter à 100 % l'obligation de communiquer par écrit aux détenus les motifs d'un refus dans un délai de 15 jours en raison de la charge de travail dans les bureaux régionaux de la Commission. Les politiques décisionnelles de la Commission ont permis de constituer une documentation importante, laquelle doit, dans certains cas, être clarifiée auprès des commissaires avant d'être mise en circulation. Le processus de rappel a été plus long que prévu parce qu'on consultait abondamment des commissaires temporaires, souvent absents du bureau. La Commission prend des mesures pour rendre plus efficace le processus de communication.

Clémence et casiers judiciaires: Après examen des renseignements pertinents et évaluation des facteurs importants, la Commission formule des recommandations au Cabinet pour ce qui est de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence. En vertu de la Loi sur la libération conditionnelle et de la Loi sur le casier judiciaire, la Commission effectue ces examens sur réception des demandes et elle formule des recommandations. La durée moyenne du traitement des demandes constitue un indicateur de l'efficacité de la Commission dans ce domaine.

Précisons qu'environ 60 % du temps de traitement est consacré à l'exécution des diverses étapes du processus, y compris les enquêtes policières sur lesquelles la Commission n'a aucun droit de regard. La durée moyenne du traitement des demandes de niveau I (75 % de toutes les demandes) a varié considérablement au cours des dernières années. En 1985-1986, 1986-1987 et 1987-1988, la durée moyenne du traitement de cas de niveau 1 était de 14,09, 9,11 et 3,1 mois respectivement. Les

réductions du temps de traitement sont le fruit d'une amélioration du processus d'octroi de clémence et d'une plus grande collaboration au sein du système de justice pénal. En 1988-1989 et en 1989-1990, la durée moyenne de traitement est passée à 6,79 et 12,69 mois respectivement par suite de fortes augmentations de demandes. Ces augmentations sont attribuables à une plus grande connaissance du programme par le public et l'obligation des employés qui ont un casier judiciaire par certains employeurs (ex. certains gouvernements provinciaux et administrations municipales) de demander à être réhabilité. Le nombre de demandes a augmenté de façon spectaculaire, passant de 11 227 en 1985 à 23 843 en 1989-1990. Actuellement, il y a beaucoup plus de demandes à différentes étapes qu'il y en a eu au cours des années précédentes et le nombre de demandes reçues continue à augmenter. Pour réduire provisoirement le volume de travail en retard, la Commission a récemment affecté à temps partiel du personnel de l'Administration centrale pour aider au traitement des demandes de réhabilitation. La Commission tente, grâce à la méthode de "l'organisation la plus efficiente", de trouver d'autres possibilités d'améliorer le rendement afin de faire face aux augmentations de la tâche de travail. S'il est impossible de trouver de nouvelles possibilités et s'il n'y a pas d'autres ressources de disponibles, la durée de traitement continuera à augmenter. Dans un Plan des dépenses ultérieur, seront exposées les mesures de suivi de l'étude sur "l'organisation la plus efficiente".

Politiques et gestion centrale: La Commission doit administrer efficacement la Loi sur la libération conditionnelle en veillant principalement à maintenir l'intégrité, la qualité et l'autonomie du processus décisionnel. Elle examinera systématiquement ses programmes afin d'évaluer le degré de réalisation des objectifs ainsi que la pertinence des politiques et des procédures connexes. La formulation des conclusions, leur analyse et l'élaboration de stratégies de mise en oeuvre appropriées devraient être des indicateurs de l'efficacité de la Commission dans ce domaine.

En 1989-1990, une évaluation des dispositions sur le maintien en incarcération de la Loi sur la libération conditionnelle a été réalisée conjointement par la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada. L'évaluation avait comme principal objectif de recueillir des renseignements sur l'application et l'efficacité de ces dispositions dans le cadre de l'Examen parlementaire des dispositions sur le maintien en incarcération qui a commencé en octobre 1990. L'évaluation a été remise au Comité parlementaire et a servi à la Commission pour élaborer sa politique décisionnelle en matière de maintien en incarcération. Le suivi de cette évaluation est terminé.

Tel qu'indiqué dans le Plan des dépenses de 1990-1991, une évaluation des dispositions sur l'examen automatique en vue de la semi-liberté, prévues dans la Loi sur la libération conditionnelle a été menée conjointement par la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada. Cette évaluation portait sur les difficultés éprouvées dans certains cas pour satisfaire les exigences de la loi à cause du délai trop court entre la date de la détermination de la peine et la date de l'examen en vue d'une semi-liberté dans le cas des délinquants purgeant de courtes peines. Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont travaillé en étroite collaboration pour corriger toutes les lacunes identifiées dans l'évaluation. On a, dans la mesure du possible, réduit la quantité de renseignements nécessaires à la prise de décisions dans ces cas-là et rationalisé les processus de collecte et de préparation des renseignements ainsi que les processus d'établissement des calendriers et d'examen de ces cas. Les deux organismes ont aussi affecté des ressources supplémentaires à la préparation des cas et à l'examen automatique de ces derniers à la date d'admissibilité à la semi-liberté. Les recommandations de cette évaluation ont aussi servi pour élaborer les propositions visant à modifier les exigences pour l'admissibilité à la semi-liberté et pour revoir les exigences qui ont été incluses dans le document en vue d'une consultation publié par le Solliciteur général et le ministère de la Justice en juillet 1990 intitulé "Vers une réforme".

Dans les Plans de dépenses antérieurs, la Commission a fait état d'initiatives de contrôle et d'évaluation qui ont été réalisées ou planifiées en fonction des politiques décisionnelles de la Commission. D'ici la fin de l'exercice 1990-1991, la Commission mettra en oeuvre un cadre d'évaluation qui servira à orienter l'examen et l'appréciation de l'efficacité des politiques décisionnelles prélibératoires, postcarcérales et de maintien en incarcération. Une évaluation des politiques décisionnelles prélibératoires de la Commission, dont l'achèvement avait été prévu à l'origine pour 1990-1991, sera terminé en 1991-1992 en raison du manque de ressources. Les politiques décisionnelles postcarcérales feront aussi l'objet d'un contrôle en 1991-1992. Une évaluation des politiques postcarcérales et un contrôle des politiques de maintien en incarcération sont prévus pour 1992-1993 et une évaluation des politiques de maintien en incarcération est prévue pour 1993-1994.

La Commission a terminé une étude préparatoire à l'évaluation de son programme d'appel en 1990. L'achèvement de l'évaluation du programme d'appel, prévu pour 1990, a été reporté en 19[illegible] en raison du manque de ressources.

Tel qu'indiqué dans les Plans de dépenses antérieurs, le taux d'incarcération est élevé et le taux d'octroi d'une libération conditionnelle est relativement faible pour ce qui est des autochtones. La Commission a participé à un Groupe de travail interministériel qui a présenté un rapport au Solliciteur général en 1988 concernant la façon de mieux satisfaire les besoins de ces détenus autochtones. Depuis l'acceptation du rapport, la Commission a donné suite aux recommandations de ce rapport, de concert avec les organismes du Ministère et des groupes autochtones. Les initiatives de la Commission visant à respecter plus efficacement les besoins des détenus autochtones comprendront des ateliers interethniques et d'autres ateliers sur les questions autochtones pour les commissaires et les employés; la préparation d'un vidéo afin d'expliquer la mise en liberté sous condition à un auditoire autochtone ainsi que d'autres travaux préliminaires visant à rendre le programme des communications de la Commission davantage à la portée des autochtones; l'accroissement de communications et d'initiatives conjointes avec les Aînés et les délinquants autochtones; l'examen des politiques actuelles et proposées de la Commission. Depuis que le rapport a été terminé, il y a eu une augmentation importante du nombre d'autochtones qui ont été nommés aux postes de commissaires; la Commission compte aussi affecter des autochtones à deux de ses postes de greffier d'audience. Ces initiatives ainsi que d'autres figureront encore parmi les efforts faits par la Commission pour satisfaire les besoins de tous ses clients.

Section II
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme

1. Besoins financiers par article

Le tableau 10 énumère les besoins financiers par article de la Commission.

Tableau 10: Détails des besoins financiers par article

(en milliers de dollars)	Budget des dépenses 1991-1992	Prévu 1990-1991	Réel 1989-1990
Personnel			
Traitements et salaires	**16 515**	17 574	16 300
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	**2 560**	2 416	2 129
Autres coûts liés au personnel	**15**	30	44
	19 090	20 020	18 473
Biens et services			
Transports et communications	**2 316**	2 355	2 323
Information	**280**	240	267
Services professionnels et spéciaux	**920**	840	676
Location	**52**	60	52
Achat de services de réparation et d'entretien	**140**	150	191
Services publics, fournitures et approvisionnements	**270**	270	275
Autres subventions et paiements	**2**	5	7
	3 980	3 920	3 791
Total des dépenses de fonctionnement	**23 070**	23 940	22 264
Capital	**29**	50	301
Total des dépenses	**23 099**	23 990*	22 565

*Date de prévision - 30 novembre 1990

2. Besoins en personnel

La commission est un organisme à forte utilisation de main-d'oeuvre. Ses dépenses en personnel (y compris les contributions statutaires aux régimes d'avantages sociaux des employés) représentent 82 % du total des dépenses de fonctionnement.

Tableau 11: Détails des besoins en personnel

	Années-personnes* contrôlées				
	Budget des dépenses 1991-1992	Prévu 1990-1991	Réel 1989-1990	Échelle des traitements actuelle	Provision pour le traitement annuel moyen 1991-1992
Directeurs	13	9	9	61 500-138 300	75 479
Scientifique et professionnelle	2	1	1	17 478-120 100	66 115
Administration et service extérieur	119	118	119	14 810-73 032	44 166
Technique	1	2	2	13 679-78 000	-
Soutien administratif	148	153	156	16 163-47 383	26 411
Exploitation	1	1	1	16 989-59 009	-
	284	284	288		

	Autres Années-personnes*				
	Budget des dépenses 1991-1992	Prévu 1990-1991	Réel 1989-1990	Échelle des traitements actuelle	Provision pour le traitement annuel moyen 1991-1992
Commissaires	54	54	54	44 300-165 500	103 153

*L'expression **<<années-personnes>>** désigne l'emploi d'une personne pendant une année complète ou l'équivalent (par exemple, l'emploi de trois personnes pendant quatre mois chacune). Une année-personne peut viser les employés rémunérés au tarif des heures normales (au Canada ou à l'étranger), permanents ou non, à temps plein ou partiel, saisonniers, nommés pour une période déterminée ou occasionnels et les autres types d'employés.

Les **années-personnes contrôlées** sont assujetties au contrôle du Conseil du Trésor. A quelques exceptions près, le Conseil du Trésor contrôle directement le nombre d'années-personnes des ministères et organismes énumérés à l'annexe I des parties I et ii de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Le Conseil du Trésor ne contrôle pas les années-personnes concernant le personnel des ministres nommé en vertu de l'article 39 de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique et toutes les nominations faites en vertu d'un décret. En outre, les années-personnes de certains ministères et organismes peuvent être exemptées du contrôle du Conseil du Trésor. Dans la partie II du Budget des dépenses, les années-personnes contrôlées sont identifiées comme années-personnes <<autorisées>>.

Les **<<autres>> années-personnes** ne sont pas assujetties au contrôle du Conseil du Trésor mais sont divulguées à la partie III du Budget des dépenses, dans un tableau comparatif avec les années précédentes, à l'appui des dépenses en personnel requises énoncées dans le Budget des dépenses.

Nota: Les colonnes concernant les années-personnes montrent la répartition prévue des années-personnes du programme, contrôlées ou non, par groupe. La colonne concernant l'échelle des traitements actuelle indique les échelles salariales par groupe professionnel en vigueur le 1er octobre 1990. La colonne visant l'échelle des traitements indique les coûts salariaux estimatifs de base, y compris la provision pour les conventions collectives, les augmentations d'échelon annuelles, les promotions et la rémunération au mérite, divisés par le nombre d'années-personnes du groupe. Les modifications apportées à la répartition des éléments utilisés pour le calcul peuvent influer sur la comparaison des moyennes entre les années.

3. Coût net du Programme

Le Budget des dépenses du Programme ne comprend que les dépenses imputées à ses crédits votés. On trouvera au tableau 12 des détails sur les autres éléments de coût dont il faut tenir compte pour en arriver au coût estimatif total du Programme.

Tableau 12: Coût total du Programme pour 1991-1992

(en milliers de dollars)	Budget principal 1991-1992	Plus* autres coûts	Coût total estimé du Programme **1991-1992**	1990-1991
Travaux permanents de la Commission	23 099	2 194	**25 293**	26 155

* Les autres coûts de 2 194 000 $ comprennent:

	(en milliers de dollars)
• Locaux fournis sans frais par Travaux public	1 528
• Émission de chèques et autres services comptables fournis sans frais par Approvisionnements et Services	37
• Avantages sociaux des employés constitués de la contribution de l'employeur aux primes des régimes d'assurance et des frais payés par le Secrétariat du Conseil du Trésor	629

B. Index

A

Années-personnes 4,6,8,27
Aperçu du programme 6
Audiences 11,14,17,20,23
Autorisations 4,5

B

Besoins en personnel 27
Besoins financiers 4,6,26
Budget 4,6,26,27,28
Budget supplémentaire 7,8

C

Cadre de responsabilités 8,18
Charge de travail 14,15,24
Charte des droits et libertés 13,14
Commissaires 7,8,9,11,12,13,17,18,23,25,27
Communications 8,14,18,25
Comptes publics 5
Conditions spéciales 15,17,18
Coût net 28
Coût total 28

D

Délinquants autochtones 13,25
Délinquants de responsabilité provinciale 9,10,14,15,20
Dépenses 5,8,20,26,28
Dépenses de fonctionnement 4,8,26,27
Dépenses en immobilisations 4,26
Description du programme 10
Division d'appel 12,15,25
Données de base 9
Données sur le rendement 7,19

E

Efficacité du programme 19,20,21,23,24,25
Efficience du programme 19,20,23,24
Évaluation du programme 8,15,17,24,25

F

Facteurs externes 13
Fonction publique 2000 18
Formation 17,18

G

Gendarmerie royale du Canada 9,11
Gestion de l'information 19
Greffiers d'audience 9,17,25

I

Index 29
Information du public 8,14,18
Initiatives 17
Introduction 9

J

Justification des ressources 19

L

Libération conditionnelle totale 10,14,16,21,22
Liberté surveillée 10,11,14,21,22

M

Maintien en incarcération 8,11,14,17,20,24,25
Mandat 9
Mission 18
Multiculturalisme 13,17,18

O

Objectif du programme 9
Organisation 12,13
Organisation du programme 12

P

Permission de sortir 10,14
Perspective de planification 13
Plans pour 1991-1992 6,17
Points saillants 6,7
Politiques décisionnelles 8,11,17,25
Population carcérale 14,16
Préface 2
Prévisions 6,7,26,27

Q

Qualité du processus décisionnel 6,8,17

R

Réel 5,8,26,27
Réforme correctionnelle 6,7,13,17
Régimes d'avantages sociaux des employés 4,5,6,26,27
Réhabilitation et clémence 9,10,11,15,19,20,23
Résultats financiers 8
Révocation et récidive 20,21,22

S

Secrétariat du Ministère 9,18
Secteurs clés 19,20
Semi-liberté 10,14,24
Service correctionnel du Canada 8,9,18,19,24
Structure des activités 12
Système automatisé de gestion des détenus 19
Système de justice pénale 9,13,17

T

Table des matières 3
Taxe sur les produits et les services 7

V

Victimes 13,17,18